

УКРАЇНСЬКА БЮРОКРАТІЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ І ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ

UKRAINIAN BUREAUCRACY: CONCEPTUAL BASES AND PECULIARITIES

Ця стаття завершує цикл публікацій, присвячених дослідженню сутності, місця і ролі бюрократії в суспільстві, теорій та концепцій її розвитку. У ній висвітлено теоретико-концептуальні засади, особливості розвитку і специфічні риси української бюрократії. Розкрито підходи щодо характеристики, з одного боку, її національної форми, а з іншого – всезагально-універсальної внутрішньої сутності. На основі аналізу прямих і зворотних взаємозв'язків влади і бізнесу виявлено провали бюрократії в Україні. Наголошено, що в країні відбувається швидкий процес політизації бюрократії, зрощування влади в особі бюрократії з бізнесом, і як результат – посилення корупції. Зроблено висновок про недопустимість поєднання влади у формі бюрократії з бізнесом і політикою.

This article completes the series of articles devoted to the investigation of the nature, place and role of bureaucracy in society, and theories and concepts of its development. It covers theoretical and conceptual principles, and the specific features of Ukrainian bureaucracy. Ukrainian national bureaucratic performance is compared to more universal approaches of bureaucracy. An analysis of the direct and inverse relationship of government and business failures of bureaucracy in Ukraine was performed. It was emphasized that there is rapid process of politicization of bureaucracy, putting a business face on what is actually government bureaucracy, resulting in rampant corruption. It has been concluded that it is highly inadmissible to combine government bureaucracy in the form of business and politics.

Ключові слова: влада, бюрократія, ефективна бюрократія, політизація бюрократії, провали бюрократії.

Keywords: government, bureaucracy, effective bureaucracy, politicization of bureaucracy, red tape failures.

Постановка проблеми. Термін бюрократія у вітчизняному суспільстві переважно сприймається негативно. Однак в інституціонально розвинених суспільствах бюрократія виступає гарантом дотримання суспільного порядку та захисту від свавілля. Україна після здобуття незалежності

пройшла кілька етапів побудови власної бюрократичної системи: від де-бюрократизації і декларативного зречення ідей бюрократичного управління, до ре-бюрократизації, заснованої на інтересах великого бізнесу. Українські реалії ілюструють екстенсивне зростання бюрократії і

Тетяна Паєнко
д.е.н.,
професор

Віктор Федосов
д.е.н.,
професор,
Заслужений діяч
науки і техніки
України,
завідувач
кафедри фінансів,
ДВНЗ «Київський
національний
економічний
університет
імені Вадима
Гетьмана»

Tetiana Paientko
Dr. in Economy,
Professor

Viktor Fedosov
Dr. in Economy,
Professor
SHEI «Kyiv
National
Economic
University named
after Vadym
Hetman»

ТЕОРІЯ

бізнесу, зниження ефективності її функціонування та активну кооперацію з політичною елітою, часто заснованою на забезпеченні дотримання вузькогоспичних і користолюбних інтересів. У такій ситуації постає питання чи взагалі можливе існування ефективної бюрократії у суспільствах, на зразок українського, і якщо так – то за яких умов. Для українського суспільства важливо переосмислити сутність бюрократії, зрозуміти причини її провалів та відійти від крайніх випадків імплементації теорій бюрократії в системі державного управління, визнати, що ефективне функціонування бюрократії можливе лише в демократичному суспільстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження феномену бюрократії кінця ХХ – початку ХХІ ст. здійснюються на перетині багатьох наук, оскільки вчені намагаються пояснити причини провалів бюрократії через історичні та культурні особливості розвитку суспільства, мотиваційні та поведінкові аспекти прийняття рішень індивідами тощо. Так, Т. Мое застосовує принципал-агент підхід для пояснення поведінки бюрократії. Він наголошує на ієрархічності зв'язків між владою (принципалом) і бюрократією (агентом). У даному підході розглядається ризик посилення впливу влади на бюрократію та підкорення її своїм інтересам [19]. Представники інституціональних напрямів економічної теорії вбачають одну з основних проблем бюрократії у мотиваційних дисбалансах, коли на перший план виходять приватні користолюбні інтереси бюрократа, а не його інтелектуальні здібності та моральні обов'язки як публічного службовця.

Дослідження останніх п'яти років тяжіють переважно до проблем політичного втручання в діяльність бюрократії (Д. Роггер [22], А. Нат [20], оцінкам, у скільки обходиться суспільству утримання бюрократичного апарату та наскільки це ефективно (Н. Равішанкар [21]), ризикам домінування індивідуальних інтересів бюрократії над суспільними (М. Ліпські [16]), Дж. Мансурі та В. Рао

[17]. Зростання інтересу до проблем такого характеру обумовлене активізацією бажань представників великого бізнесу брати безпосередню участь у політичних процесах.

Серед вітчизняних публікацій останніх років більша частина присвячена політичному аспекту бюрократії, функціям і ролі в суспільно-політичному житті (О. Цапко [9, с. 20-24], О. Батрименко [2, с. 188-191], М. Дорошко [5], В. Пугач [8]) та ін. Частина досліджень орієнтована на оцінку ефективності бюрократії в публічному секторі з точки зору раціональності суспільного вибору, виявлення причин її кризи та наслідків для суспільства (А.Оболонський [10]). Така тенденція розкриває ще одну глибинну проблему діяльності бюрократів – необхідність розробки етичних стандартів (свого роду етичної інфраструктури публічних послуг), що має попередити або мінімізувати ризик опортуністичної поведінки з боку представників влади. Дослідники зосереджують увагу на одному із проявів бюрократії, переважно політологічному чи соціологічному, тому системних досліджень в частині особливостей формування і розвитку сучасної української бюрократії та причин її провалів недостатньо.

Мета статті – розкрити теоретико-концептуальні засади української бюрократії і на основі аналізу взаємозв'язків з політикою, владою і бізнесом показати її специфічні особливості і сутнісні риси.

Викладення основного матеріалу дослідження. Традиційно сутність бюрократії у роботах, орієнтованих на економіку і фінанси публічного сектора, розглядається з позицій двох підходів. Відповідно до першого підходу, бюрократія розглядається як система управління, що здійснюється за допомогою відокремленого від суспільства апарату влади, який стоїть над ним, має специфічні функції і привілеї. Тобто мова йде про групу людей, які наділені певними владними повноваженнями в силу володіння спеціальними знаннями або навиками. Відповідно до другого підходу, бюрократія розглядається як система організаційно-політичного управлін-

ня. У даній роботі ми орієнтувалися на перший підхід, тому сильні і слабкі сторони бюрократії розглядатимемо виходячи з її сутності як системи управління зі специфічними функціями та привілеями.

Відповідно до концепції німецького соціолога М. Вебера термін «бюрократія» можна розглядати як синонім раціональної системи державного управління. Теоретично бюрократія може вважатися найефективнішим інструментом управління державними справами, але тоді виникає питання чому у багатьох країнах світу бюрократичний апарат характеризується низьким рівнем професіоналізму, низькою ефективністю роботи та корумпованістю? Частково відповідь на це питання можна знайти в американській теорії бюрократії, яка, і це слід зазначити, розвивалася незалежно від праць М. Вебера (оскільки вперше праці М. Вебера були перекладені англійською мовою у 1946 р.). Представники цієї течії доводять, що ефективна бюрократія може існувати і в публічному секторі, і в корпоративному. Засновник і перший президент Американської асоціації політичних наук Ф. Гуднау наголошує на тому, що політика має бути відокремлена від адміністрування [14]. Тобто ефективним може бути лише такий тип бюрократії, який діє незалежно і не піддається впливу з боку політичних сил. Ці ідеї у подальшому були розвинені членом адміністрації Ф. Рузвельта та професором Чикагського університету Л.Вайтом, який доводив, що роль бюрократів полягає у тому, щоб бути незалежними публічними (суспільними) службовцями [24].

Все зазначене вище набуло подальшого розвитку у працях дослідників пізніших періодів та заклало теоретичні засади функціонування бюрократії в США. Головна вихідна домінанта цього наукового доробку – в американській демократії політичний контроль за діяльністю бюрократії повинен здійснюватися суспільством (electoral institutions) [23]. Тобто ефективність бюрократії забезпечується там, де уряд репрезентує інтереси всього суспільства, а бюрократія здат-

на сприяти реалізації цих інтересів як незалежний посередник, ефективність діяльності якого знаходиться під контролем суспільства. Як свідчать українські реалії, жодна із зазначених умов не дотримується у вітчизняній практиці, оскільки діяльність уряду досить часто суперечить інтересам суспільства, а відсутність чітко визначеної стратегії розвитку держави унеможливорює ефективний контроль за провалами державної політики, що створює сприятливі передумови для опортуністичної поведінки бюрократії. Внаслідок цього ідея служіння суспільству перетворюється у прибуткову справу та задоволення власних вузькоegoїстичних корисливих інтересів, а потреби самого суспільства відходять на другий план.

Факти провалів бюрократії (які ще називають патологією бюрократії) існують не через утопічність ідей М. Вебера та американських дослідників, а через порушення балансу взаємовідносин між бюрократією, урядом та суспільством. По суті бюрократія має виступати неупередженим посередником між суспільством та державою, професійно виконуючи свої обов'язки. Однак такий баланс порушується у випадках, коли обов'язки та відповідальність бюрократів нечітко визначені, відбувається дублювання функцій, а підбір кадрів для роботи у системі бюрократичного апарату здійснюється не за професійними ознаками, а ґрунтується на особистих зв'язках. Попри значні ризики провалів бюрократії очевидно, що західні бюрократії можуть досить ефективно функціонувати і вирішувати суспільні проблеми. Тому для України важливо з'ясувати у чому криються причини провалів української бюрократії і як можна забезпечити у майбутньому її функціонування на користь суспільству.

Розвиток бюрократії у кожній країні має свої особливості, що обумовлюється історичними умовами, культурними та ментальними характеристиками суспільства. З цієї точки зору українська бюрократія є одним з найскладніших феноменів для дослідження, оскільки території сучасної України перебували у різні

часи під владою різних держав, культура і традиції яких сильно відрізнялись одна від одної, що, відповідним чином, позначилось на тенденціях розвитку бюрократії у дорадянський період. Фактично розвиток України відбувався на зламі двох цивілізацій – європейської та азійської, кожна з яких наклала власний відбиток на особливості розвитку бюрократії. Період СРСР також вніс значні корективи у розвиток бюрократії, накладання яких на дорадянські традиції у різних частинах України сформувало свої особливості. Перебування тривалий час великої частини території України у складі Російської імперії також вплинуло на розвиток бюрократії та її специфічні риси. Так, саме для Росії характерним є відношення до влади як до приватної власності, що суперечать суто українським традиціям (наприклад, доби козацтва).

Незважаючи на вагомість історичного чинника, він не є основною причиною виникнення провалів бюрократії. В основі бюрократичного апарату знаходяться конкретні люди і саме їх поведінка визначає ефективність його функціонування для суспільства. У країнах Європи в усі часи служба в бюрократичному апараті надавала певні привілеї (явні і неявні, офіційні і неофіційні). Перелік таких привілеїв різнився за часом (це могла бути гарантована зайнятість з достатнім рівнем заробітної плати, державні соціальні гарантії, право на користування державною житловою нерухомістю, привілейовані пенсії, спеціальне обслуговування тощо). До неявних можна віднести доступ до розподілу фінансових потоків або до державних природних ресурсів, зловживання яким є неформальним джерелом збільшення особистого добробуту чиновників, які володіють таким доступом. До таких неформальних вигод мають доступ переважно чиновники вищих ланок бюрократичного апарату, проте їх опортуністична поведінка формує негативний імідж бюрократії в цілому. Прикладом може слугувати ситуація із електронним декларуванням статків депутатів Верховної Ради України, яка поставила одне

з найбільш скандальних питань для суспільства: як може людина, яка має жити на заробітну плату, декларувати готівкові запаси іноземної валюти, які сягають семизначних цифр?

Більшість проблем, властивих українській бюрократії, очевидні – надлишок управлінських кадрів, висока вартість утримання апарату управління (порівняно з європейськими країнами), низький рівень професіоналізму бюрократії, надлишок бюрократичних процедур, упередженість чиновників та їх корумпованість тощо. Зарубіжні теорії бюрократії пропонують чимало засобів подолання її провалів, однак всі вони не враховують особливостей формування і розвитку української бюрократії. Так, згідно з теорією американського філософа і політолога Ф. Фукуями сучасна бюрократія повинна брати на себе стільки управлінських функцій скільки вона спроможна ефективно виконувати, всі інші функції повинні бути віддані громадянському суспільству і виконуватися ним по лінії горизонтальних зв'язків з мінімальним втручанням владної вертикалі [12]. Однак в Україні ідея імплементації цієї теорії в практику навряд чи виникне найближчим часом, оскільки українська бюрократія не виконує суто адміністративну функцію, а, фактично перебуває на службі у політиків та олігархів. В той же час їх інтереси настільки тісно переплелися, що наразі неможливо аналізувати їх діяльність та тенденції розвитку окремо.

Бюрократія, яка наразі здійснює управління державою, в реальному господарському житті є центром фінансового розподілу суспільного багатства. Фундамент зрощення влади і бізнесу був закладений в Україні ще на початку 90-х рр. минулого століття і став основою зміцнення кланово-корпоративних відносин не лише в системі державного управління. Якщо в радянські часи партійна номенклатура характеризувалася зрощенням влади і політики, то кланово-корпоративні утворення є поєднанням влади, бізнесу та політики. Виникнення і формування сучасної системи бюрократії після розпаду

СРСР відбувалося на основі вольових рішень вищих посадовців без здійснення попередніх досліджень щодо ефективності створення відповідних установ та без публічних обговорень. По суті, суспільство, яке оплачує роботу бюрократії і обслуговування якого остання має здійснювати, було усунуте від процесів її формування і, відповідно, від контролю за її діяльністю. А якщо точніше, то такий доступ громадяни не отримали, оскільки підхід до формування бюрократії та контролю за її діяльністю так і не змінився.

Теоретично, бюрократія має тільки виконувати розпорядження влади, однак на практиці вона часто має змогу (і активно нею користується) робити політичний вибір. Це обумовлено асиметричністю інформації, по суті, відносини між владою і бюрократією будуються на засадах принципал/агент. У цьому зв'язку заслуговують на увагу деякі висновки американського політолога Дж. Вільсона. Зокрема він робить важливий акцент на тому, що значення має не тільки те, що мова йде про бюрократію (осіб, які виконуються адміністративні функції), а саме про урядову бюрократію [26]. Ця ідея знайшла відображення у працях О. Вільямсона [25], Б. Холмстрьома та П. Мілгрона [15], А. Діксіта [13], М. Маккубінса, Р. Нолла та Б. Вейнгаста [18]. Агентська проблема, підкреслюють вони, породжується не тільки асиметрією інформації, але й витратами на моніторинг (складова трансакційних витрат). Подолати ці проблеми стає значно складніше. Особливо в умовах, коли бюрократію об'єднує єдина мета – максимізація власного добробуту, а не турбота про охорону інтересів суспільства. В Україні все набагато складніше. Українські реалії свідчать про те, що бюрократію об'єднує як мета максимізації дотримання власних інтересів, так і тісної «співпраці» у цьому напрямі політичної влади та великого бізнесу. Ця співпраця створила гібридне утворення, в якому дотримання інтересів великого бізнесу забезпечується політичною підтримкою та бюрократичним сприянням, і, навпаки, – отримання місця у по-

літичній партії або верхніх ешелонах бюрократії забезпечується за підтримки великого бізнесу. Загалом процес трансформації радянської української бюрократії в сучасну українську бюрократію пройшов такі етапи (рис. 1).

Специфіка формування української бюрократії полягає в тому, що на початку 90-х рр. нова політична еліта почала активно співпрацювати із крупними бізнес-структурами. Навколо впливових лідерів почали формуватися клани, які контролювали (і контролюють) території, підтримка яких здійснюється відповідними фінансово-промисловими групами. Ці процеси Л. Солонько описує як пристосування квазікорпоративних груп до нового режиму та пристосування до своїх потреб офіційних інституцій [11, с. 14-32]. Фактично відбулася приватизація влади, а бюрократія, замість того, щоб забезпечувати дотримання суспільних інтересів, стала на сторожі інтересів правлячих кланів. З початком приватизації великих підприємств, особливо з 1998 р., бюрократія почала активно здійснювати перехід до елітарної моделі приватизації, за якої найвищі чиновники передавали пакети акцій в одні руки окремим бізнесменам, друзям влади чи своїм родичам з умовою їх переходу у клас фінансових олігархів. Вони мали завдання фінансувати виборчі кампанії владних партій та окремих кандидатів, володіти загальнонаціональними телеканалами, проводити потрібну інформаційну політику, ділитися прибутками з першими особами держави [6]. Так виник один з основних провалів української бюрократії – упередженість та служіння політичному лідеру і великому бізнесу.

Великим соціальним і політичним зрушенням мала стати революція 2004 р., проте сподівання суспільства так і не були виправдані. Унаслідок подальшого зростання корумпованості суддів зросли статки та укріпилася влада основних олігархічних кланів – Донецького, Харківського, Київського, Дніпропетровського. Керівники цих угруповань прямо чи опосередковано мали необмежений доступ до економічних ресурсів держави,

1987 – 1989 рр. – поступова втрата КПРС (Комуністичної партії Радянського союзу) монополії на політичну владу

1991 р. – різка зміна правлячої еліти та політична «мімікрія» частини КПРС

1995 – 1997 рр. – легітимація еліти через вибори та укріплення неформальних відносин влада-бізнес

1998 – 2002 рр. – укріплення політичних кланів та розподіл сфер впливу через діяльність фінансово-промислових груп

2002 – 2004 рр. – домінування кланово-олігархічних груп у політиці та державному управлінні

2004 – 2010 рр. – новий етап перерозподілу власності через рейдерство з використанням корумпованих суддів

2010 – 2013 рр. – будівництво провладної вертикалі, узурпація влади з боку провладних олігархічних кланів, контроль всіх сфер державного управління з боку кланово-олігархічних груп

Початок 2014 р. – новий етап перерозподілу власності та сфер політичного впливу, декларування процесів очищення влади та боротьби із корупцією

2014 – 2017 рр. – збереження залежності політичних партій і медіа від приватного капіталу та впливу політиків на розподіл ключових посад в системі державного управління

Рис. 1. Етапи формування сучасної української бюрократії

Джерело: складено авторами

забезпечуючи собі постійне зростання статків, виводячи капітали за кордон через офшори, що аж ніяк не сприяло розвитку економіки України та підвищенню рівня її конкурентоспроможності. Втрата довіри до лідерів помаранчевої революції стала основою приходу до влади В. Януковича, вибудовування провладної вертикалі та жорсткого розподілу державних посад за партійно-олігархічною приналежністю. Революція 2013-2014 рр. мала на меті руйнування цієї системи, однак перший уряд А. Яценюка засвідчив, що правлячий політичний клас і надалі підтримує традиції системи «політика – бюрократія – великий бізнес», не відкриваючи доступу до ключових державних посад тим, хто до цієї системи не належить. Фактично інтереси суспільства так і не стали домінуючими для нової влади, а власні егоїстичні інтереси олігархічних кланів так і лишилися на першому місці. Виникає логічне питання: чому система «політика – бюрократія – великий бізнес»

виявляється такою стійкою?

Як зазначає професор В. Авер'янов, унаслідок номенклатурної приватизації в приватні руки перейшли не тільки прибуткові підприємства, які перебували у державній власності, але і функції бюрократії [1, с. 19-23]. У перші роки становлення незалежності політичні лідери за підтримки вищих ланок бюрократії активно привласнювали державне майно. По суті, відбувалось первинне накопичення капіталу, але не за рахунок інтенсивної праці, а за рахунок перерозподілу суспільного багатства на користь групи людей, в руках яких опинилась влада і доступ до національних ресурсів. Після закінчення процесу розподілу функції бюрократії трансформувалися у забезпечення переваг «своїм» представникам бізнесу. Таке забезпечення має різні форми прояву – від лобіювання інтересів великого бізнесу в парламенті до вибіркового відшкодування ПДВ або лояльності під час проведення податкових пере-

вірок. Наслідки для держави таких процесів оцінити складно, проте навіть часткова інформація дає уявлення про обсяги збитків, завданих суспільству. Так, серед найвагоміших засобів корупційного надання коштів аналітики та політологи називають такі (у середньому за рік):

1. Пільги з оподаткування, включаючи неправомірно велике повернення ПДВ, головним чином – нелегальні. Їх можна оцінити у 40-50 млрд грн.

2. Бюджетні гарантії та кредити за окремими урядовими програмами і держзамовленнями - від 50 млрд грн до 80 млрд грн у різні роки.

3. Кредити рефінансування олігархічних банків, які видає НБУ. Щорічно – 40-50 млрд грн, проте у 2014 р. встановлено рекорд: банкам видали 180 млрд грн. У попередні роки близько половини кредитів рефінансування не поверталось. У 2014-2015 р. порушено ряд кримінальних справ проти банків, які були виведені з ринку, щодо нецільового використання коштів рефінансування.

Як плата за цю чиновницьку щедрість до урядового керівництва надходять хабарі. За даними інсайдерів – до 50% від отриманих коштів. Прибутки корупціонерів не обмежуються «відкатами» олігархів і прямими хабарами від монополістів. Вони збирають гроші й за інші свої «послуги» [6]. Саме ці процеси нелегального перерозподілу фінансових потоків і є основою стійкості системи «політика – бюрократія – великий бізнес», контроль над ними став спільною метою і політиків, і бюрократії, і великого бізнесу.

Специфікою сучасної української бюрократії можна вважати особливе психологічне сприйняття влади, яке визначається як «жага влади», тобто сама влада сприймається як необмежена. Проблема полягає тільки у тому, як дійти до влади, а там вона вже розцінюється як всевладдя, свавілля – без межі і міри. У владних відносинах таке сприйняття влади характерне для обох сторін – керівника і підлеглого. Отримавши владні повноваження, керівник вважає свою владу безмежною і будь-який закон-

ний супротив вважає бунтом. Зі своєї сторони підлеглий добровільно переходить у стан безсловесної жертви, або підкорюючись будь-яким вимогам керівника, або замикаючись у ненависті до нього, не шукаючи законних заходів боротьби з його свавіллям.

Для України характерним є перенесення такої моделі і на відносини «бюрократія-суспільство». Потрапляючи до складу бюрократичного апарату та отримавши хоча б невеликі владні повноваження, індивід намагається реалізувати їх з найбільшим для себе зиском, натомість громадянин, який має справу з бюрократичною машиною, не намагається шукати справедливості у судовій системі (вона там просто відсутня), а за принципом мовчазної згоди намагається пристосуватися до цієї системи, у тому числі через побудову неформальних відносин – «вирішення питань» через знайомства, хабарі, відкати.

Такі процеси стали можливими не тільки через неготовність суспільства до радикальних змін і нового суспільного порядку, але і внаслідок давніх історичних традицій дорадянського періоду. Так, на Русі, а потім і в царській Росії, була розвинена «система кормління», за якою князі дозволяли управителям, які збирали данину, а згодом і податки, для князя залишати частину зібраного собі «на кормление» – як плату за працю. Досить часто уповноважені, збираючи данину і податки, зловживали своїми повноваженнями і лишали собі більшу частину зібраного або ж обкладали населення додатковими поборами. Судова система у ті часи або була відсутня, або ж існувала формально. Невдоволене населення могло поскаржитися тільки князю (феодалу), або ж, як свідчать історичні факти, вбити особу, яку вважали винною у надмірних поборах (наприклад, вбивство князя Ігоря або масштабні повстання селян проти поборів). Такі відносини будувалися століттями, в них очевидно є відсутність дієвої судової гілки влади, без якої неможливо попередити свавілля інших гілок влади та поставити бюрократію на службу суспільству.

Процеси утворення політичних

кланів практично не знаходять опору в суспільстві і через успадкований з часів СРСР принцип «мовчазної згоди», який базується на постулаті, що бюрократії не можна опиратися, а до неї можна лише пристосуватися (у т.ч. через систему особистих зв'язків та хабарництва, що спричиняє падіння компетентності бюрократії та поширення корупції). Крім того, відсутність політичної етики та відповідальності створили сприятливе середовище для реалізації «Залізного закону олігархії». Залізний закон олігархії був сформульований німецьким соціологом Р. Міхельсом, відповідно до його постулатів влада вождів зростає пропорційно розвитку держави (організації) [27]. Із збільшенням апарату управління зростають їх доходи і на заміну демократичним традиціям приходить влада виконавчих органів. Поступово зменшується сфера демократичного контролю і формується відокремлена від пересічних громадян бюрократична система, яка процвітає на основі симбіозу із політикою та великим бізнесом. Прагнення олігархії до збереження свого панівного становища є природним інстинктом політичної еліти у будь-якій країні, однак, на відміну від України, в демократичних країнах існують дієві обмеження та санкції для тих державних службовців, котрі використовують владні повноваження для свого збагачення. Це досягається завдяки ефективно працюючим антикорупційним органам, політичній культурі та неупередженим судам. Саме тому представники заможних родин Кеннеді та Рокфелерів могли керувати державою, але дійшовши до влади через процедуру демократичних виборів та здійснюючи управління державою відкрито і під контролем суспільства. Нейтралізувати дію залізного закону олігархії цілком можливо, дотримуючись позапартійного принципу формування апарату державного управління. Державний бюрократ – це особа, яка служить інтересам суспільства, а не партії. З таких же міркувань неприпустимим є розподіл посад в апараті державного управління за партійними квотами. В

Україні ж ключові посади в апараті державного управління розподіляються за політичною приналежністю, а самі партії є іграшками в руках великого бізнесу. Як результат вищі ланки бюрократії замкнули трикутник «бюрократія – політика – великий бізнес» і працюють, передусім, на власні інтереси та інтереси великого бізнесу.

Процеси, які відбуваються в Україні, не вписуються в концепцію політичного поля французького соціолога, професора П. Бурдьє. Політичне поле є ареною боротьби, де різні соціальні групи намагаються змінити своє становище. Влада групи у політичному полі встановлюється шляхом делегування її офіційним представникам. При цьому делегування виступає подвійним процесом: спочатку група передає свої повноваження постійному представницькому органу, а згодом цей орган наділяє владою одного індивіда – керівника організації [3, с. 220].

В Україні замість реальної політичної боротьби домінує система неформальних угод та підкупів. Існує велика кількість політичних партій з майже однаковими, неконкретними програмами, які по суті ілюструють відсутність чітких принципів та цілей їх функціонування. Все це шкодить імплементації демократичних традицій, сприяє процвітанню олігархічної влади. Провали політичних партій чи окремих політиків в Україні не означають, що вони залишають політичну арену. Політичні партії за підтримки олігархів змінюють назви, а політики – партії. Сучасна українська бюрократія залежна від великого бізнесу, їй властива яскраво виражена рентоорієнтована поведінка, а не намагання забезпечити дотримання інтересів суспільства. В тріаді «політика – бюрократія – великий бізнес» відбувається формування політичної ренти, на основі якої за допомогою адміністративного ресурсу знищується економічна конкуренція та за рахунок суспільства отримується економічна рента. Як зазначає український економіст і політик М. Довбенко, конкуренція переходить з

економічних рамок у сферу політичного впливу, тим самим призводячи до потоку фінансів у напрямку реалізації політичних прагнень зацікавлених організацій [4, с. 84]. Основою політичної та економічної ренти є олігархічна монополія, яка не сприяє економічному розвитку, про свідчить той факт, що українських олігархів складно назвати ефективними власниками. Їх статки зростали за умов відсутності чесної конкуренції, доступу до перерозподілу коштів через бюджет (податкові пільги, державні закупівлі тощо) та корупції у державному апараті. Саме тому олігархи не зацікавлені у радикальних змінах ні політичної, ні економічної систем, оскільки тоді їм доведеться пристосовуватися до законів ділового світу та ризикувати втратити накопичене багатство. У той же час олігархічна система скеровує розвиток країни не в інтересах суспільної більшості, а в інтересах вузького кола осіб, які контролюють і державне управління, і політику, і бізнес.

В Україні сама належність до бюрократичного стану відкриває розширений доступ до ресурсів, а низький ризик настання відповідальності за порушення юридичних правил їх розподілу, сприяє тому, що бюрократи часто ставлять свої інтереси вище суспільних (державних). Отримавши доступ до ресурсів, вони передусім намагаються задовольнити свої потреби. Це стало підґрунтям для розквіту політичної корупції, в результаті чого найвигоднішими інвестиціями стало вкладання коштів у придбання місця у списках провідних політичних партій або отримання керівних посад.

Діяльність парламентського корпусу засвідчує, що депутати ведуть міжфракційну «війну», яка уже набридла суспільству. Значна їх частина прийшла у Верховну Раду за списками політичних партій, заплативши великі суми, давала багато обіцянок, які не виконує, а інша успішно веде свій бізнес, який здебільшого зареєстрований на членів сімей, родичів, що є відкритим беззаконням, але це їх не турбує, оскільки вони мають депутатську недоторканність. Незва-

жаючи на незаконність цих дій, вони залишаються безкарними. У Верховній Раді деякі депутати «поповнюють» свій капітал, лобіюючи інтереси олігархів. Аморальність цього очевидна, проте судові рішення з цього приводу не приймаються. Корупція, яка проникла в усі суспільні сфери, не тільки гальмує сучасні внутрішні демократичні перетворення, а й шкодить іміджу держави на міжнародній арені та й нашій безпеці [7, с. 189].

Описані процеси стали фундаментом для формування таких провалів бюрократії як дисбаланси повноважень гілок влади, викривлення принципів демократії (намагання підлаштувати їх у зручний спосіб до недемократичного порядку), розвиток корупції, відсутність належного парламентського та громадського контролю, надмірна політизація і залежність від великого бізнесу, більше того, зрощування з ним. Як результат, переділ власності ускладнив і заплутав перерозподіл фінансових ресурсів через бюджет, сприяв розквіту тіньових форм і методів лобіювання інтересів через виконавчу гілку влади. В результаті корупція, яка охопила державне управління, стала показником зрощування чиновників-ділків з приватним підприємництвом [2, с. 45]. Аналізуючи причини провалів бюрократії, доходимо висновку, що ефективна бюрократія не може існувати в державі, де не розвинуто громадянське суспільство, відсутні демократичні традиції, етичні принципи та політична відповідальність. Слід зазначити, що політизація бюрократії, – це явище, яке властиве не тільки Україні, однак цей процес в нашій державі має проявляється дуже яскраво і свої характерні особливості.

Все це, перш за все, пов'язане як із слабким інтелектуальним і професійним рівнем частини сучасних політиків, так і представників експертного середовища. Сучасні політики залежні від політтехнологів. У такій ситуації державний діяч, політик перетворюється на особу, яка здатна пообіцяти все, що очікують від нього виборці, не переймаючись реальністю таких обіцянок. Ця проблема властива і

українському суспільству. У таких прагненнях не має жодного натяку на професійність та стратегічне мислення про добробут держави у довгостроковій перспективі. Реалізація цих прагнень потребує підтримки з боку бюрократії, яка з простого виконавця розпоряджень уряду перетворюється на окрему силу, що здатна впливати на політиків і політичні рішення.

Типовим для чиновників є прагнення обійняти таку посаду, яка б забезпечувала йому дохід, який відповідає статусу освіченої людини, а також гарантоване просування по кар'єрних сходинках. Бюрократія за своєю природою не пристосована до виконання політичних задач суспільства, тому всі спроби взяти на себе невластиві чиновникам функції призводять до негативних наслідків. Чиновник і політик в ідеалі – два протилежних соціальних типи учасників суспільних відносин. Чиновник має діяти відповідно до встановлених формальних правил у своїй сфері компетенції, не виражаючи своїх особистих поглядів і вподобань. Політик має досягати своїх цілей у відкритій боротьбі, завойовуючи прихильників свого політичного курсу. Однак в українських реаліях внаслідок ідейної слабкості політиків вони не здатні самостійно завоювати прихильність громадян, а доходять до влади за підтримки тандему «олігархи – вищі ланки бюрократії». У такій ситуації у представників бюрократії, які знаходяться ближче до політичної влади, завжди є не тільки спокуса, але і можливість діяти у своїх інтересах всупереч інтересам суспільства.

Політизація бюрократії особливо стрімко відбувається у державах з низьким рівнем економічного розвитку, де існує потреба у потужному апараті розподілу обмежених матеріальних благ, куди активно втручається олігархія. Створюється циклічна залежність: політична сила, яка знаходиться при владі, потребує підтримки з боку бюрократії, а бюрократія, яка має ряд привілеїв (гарантовану законом мінімальну відпустку, окрему чергу на отримання житла, медичне обслуговування

в спеціалізованих закладах охорони здоров'я, спеціалізовані санаторії тощо), буде намагатися зберегти владу чинної політичної сили для того, щоб не втратити наявні привілеї. Тобто політизація бюрократії часто обумовлюється не політичними переконаннями представників бюрократичного апарату, а їх небажанням виходити із зони комфорту, що є одним з чинників гальмування реформ у всіх сферах суспільного життя.

Звідси, без сумніву, система пільг і привілеїв для бюрократії має бути скасована, а єдиним джерелом доходу повинна бути заробітна плата. Щоб жити як у демократичних країнах, необхідно поставити бюрократію у такі ж умови як і все населення. Особисті інтереси чиновників повинні збігатися з інтересами рядових громадян. Крім скасування пільг і привілеїв, необхідний ефективний контроль відповідності рівня життя бюрократів і членів їх родин їхньому рівню доходів. Ще однією з причин прискорення політизації бюрократії є, як ми вже відмічали, фактичне виродження експертного середовища, що означає як зниження рівня професійності експертів, так і порушення ними етичних принципів експертної діяльності. Проблема виродження експертного поля в сучасних умовах розвитку українського суспільства навіть більше пов'язана з дотриманням етичних норм.

На жаль, більшість українських експертів перетворились на обслуговуючий персонал окремих політичних сил, тому їх експертні судження часто далекі від реалій, а їх поширення через засоби масової інформації направлене виключно на формування суспільної думки перед черговими виборами. За відсутності професійних експертів знижується і професійний рівень бюрократії. Тобто відбувається порушення одного з головних принципів раціонального управління – професійності. Якщо до влади приходять непрофесіонали, то для зміцнення свого становища вони навряд чи до своєї команди залучатимуть професіоналів, а це прямий шлях до виродження як бюрократії, так і влади.

Резюме. Бюрократія як специфічний спосіб організації публічного адміністрування в демократичних суспільствах є безальтернативним способом забезпечення взаємодії влади і суспільства. Ключовим словосполученням у цьому твердженні є «демократичне суспільство» і саме його розбудова є основою ефективності бюрократичної системи в Україні. Демократичні традиції здатні забезпечити зовнішній контроль за ефективністю діяльності бюрократії. Однак не менш важливе значення має визначення та дотримання первинних принципів формування бюрократії.

1. Хоча теоретично бюрократія вважається найефективнішим інструментом управління державними справами, проте у багатьох країнах світу, особливо з нерозвиненими демократичними традиціями, бюрократія характеризується низьким рівнем професійності та високим рівнем корупованості. Американські теоретики бюрократії доводять, що ефективна бюрократія може існувати за умови її відокремлення від політики і бізнесу та суспільного контролю за її діяльністю.

2. Ризики виникнення провалів бюрократії обумовлюється трьома основними чинниками. Перший – це об'єктивна схильність людини до опортуністичної поведінки, намагання задовольнити у першу чергу свої інтереси. Другий – мотиваційний вплив ззовні, наприклад матеріальні або статусні стимули з боку політичної влади, які мотивують бюрократію діяти в інтересах влади, а не в інтересах суспільства. Третій – суспільне середовище формування і розвитку бюрократії, інституціональна зрілість суспільства.

3. Причини провалів української бюрократії криються у порушенні балансу взаємовідносин між бюрократією, політикою, бізнесом та суспільством. В Україні бюрократія фактично перебуває на службі у політиків та олігархів, а їх інтереси настільки тісно переплелися, що фактично утворили єдину систему «політика – бюрократія – великий бізнес». Фундамент зрощення влади

і бізнесу в Україні був закладений на початку 90-х рр. минулого століття та пройшов ряд етапів трансформації та укріплення, в результаті чого утворилося кілька потужних фінансово-політичних кланів, які фактично керують державою. Специфікою сучасної української бюрократії стало особливе сприйняття влади як необмеженої, а формалізація і корумпованість судів підтримують цей процес. Фактично великому бізнесу потрібен доступ до влади (політичної та адміністративної), щоб не втратити доступу до державних ресурсів, на основі яких тримається багатство олігархів.

4. Великий бізнес в Україні володіє не тільки потужними економічними ресурсами, але й інформаційними (ЗМІ), політичними партіями, парламентськими фракціями, ключовими державними посадами. Зрощення бюрократії з політикою та великим бізнесом не тільки ігнорує суспільні інтереси, але і поступово знижує кількість і вагу професіоналів в усіх трьох сферах. Зниження професіоналізму бюрократії відбувається внаслідок доступу до ключових посад в державному управлінні непрофесіоналів. Залежність політиків від великого бізнесу перетворює їх з політичних діячів на маріонеток. Та і власне великий український бізнес не здатний існувати в умовах конкуренції, а потребує постійного «підживлення» за рахунок доступу до нелегального розподілу фінансових потоків.

5. Ключ до ефективної бюрократії полягає у її здатності бути виразником суспільних інтересів. Не можна стверджувати, що ефективність бюрократії не пов'язана з особливостями суспільства. Якщо суспільство є демократичним, розвинутим громадянським, а уряд репрезентує волю народу, у такій ситуації набагато більше шансів, що бюрократія буде ефективним виразником суспільних інтересів. У суспільствах на зразок українського, в яких демократичні традиції більше декларуються, а втілюються в життя вкрай повільно, розвиток ефективної бюрократії можливий, але лише за активної позиції суспільства і шлях до нього більш довгий. Пасивне очі-

кування з боку суспільства та його самоусунення від життєво важливої проблематики державотворення є одним з найвпливовіших чинників, який сприяє тому, що влада та бюрократія перетворюються на єдине патологічне утворення, яке діє у власних інтересах, мало переймаючись інтересами суспільства. Проблема трансформації бюрократії є проблемою не стільки організаційною, скільки моральною. Важливим є усвідомлення зв'язку функцій бюрократії з ідеями суспільного блага, з інтересами суспільства, а не політиків та олігархів. Будучи частиною державної влади, бюрократія об'єктивно пов'язана з поняттям служіння суспільству. Тому очевидною протитрутою бюрократичним патологіям є транспарентність, відкритість інформації, її гласність, зрозумілість та доступність кожному.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Адміністративна реформа. Науково-правове забезпечення / В. Авер'янов // Віче. – 2002. – №3. – С. 19-23.
2. Батрименко О. В. Тенденції розвитку бюрократії в умовах сучасного суспільно-політичного життя / О. В. Батрименко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія. – 2009. – № 91/93. – С. 188-191.
3. Бурдье П. Социология социального пространства / Пер. с франц. А. Шматко. – СПб: Алетейя, 2007. – 288 с.
4. Довбенко М. Теорія суспільного вибору / М. Довбенко // Економіка України. – 2004. – № 10. – С. 83-86.
5. Дорошко М.С. Номенклатура: керівна верхівка Радянської України (1917-1938): монографія / М.С. Дорошко. – К.: Ніка-Центр, 2008. – 368 с.
6. Лановой В. Бермудский треугольник воровства / В. Лановой // Экономическая правда. – 3 ноября 2015 г. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/rus/publications/2015/11/13/567057/>.
7. Пірен М.І. Публічна політична діяльність: навч. посіб. / М.І. Пірен. – К.: НАДУ, 2009. – 288 с.
8. Пугач В.Г. Феномен бюрократії в трансформаційному суспільстві: дис. канд. політ. наук: 23.00.02 / Пугач В.Г. – К., 2006. – 173 с.
9. Цапко О. Наукові теорії про місце бюрократії у сучасному суспільстві / О. Цапко // Філософські та методологічні проблеми права. – 2012. – №2. – С. 20-24.
10. Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реали: монография / А.В. Оболонский. – Москва: фонд «Либеральная миссия», 2011. – 448 с.
11. Солонько Л. Имперская составляющая «украинской идеологии» и постсоветская бюрократия / Л. Солонько // Политическая мысль. – 2001. – №1/2. – С. 14-32.
12. Фукуяма Ф. Сильное государство / Фукуяма Ф. – М.: Мысль, 2002. – 245 с.
13. Dixit, Avinash. (1996). The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective. Cambridge, MA: MIT Press.
14. Goodnow, Frank. (1900). Politics and Administration: A Study in Government. New York: Macmillan.
15. Holmstrom, Bengt and Milgrom, Paul. (1991). «Multitask principal-agent analysis. Incentive contracts asset ownership, and job design». Journal of Law, Economics and Organization. 7 (Special issue), 24-52.
16. Lipsky, M. (2010). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. 30th Anniversary, expanded edition. New York: Russell Sage Foundation.
17. Mansuri, G. and Rao, V. (2013). Localizing development: Does participation work? Washington, DC: The World Bank.
18. McCubbins, Matthew D., Noll, Rodger G. and Weingast Barry R. (1987). «Administrative Procedures as Instruments of Political Control». Journal of Law, Economics and Organization. 3. 240-277.
19. Moe T. (1984). The New Economics of Organization. American Journal of political Science, Vol. 28, 739-777.

20. Nath, Anusha (2014), «Political Competition and Elite Capture of Local Public Goods», Working Paper.

21. Ravishankar, Nirmala (2009), «The Cost of Ruling: Anti-Incumbency in Elections», *Economic and Political Weekly*, Vol. 44, No. 10: 92-98.

22. Rogger, Daniel (2014), «The Causes and Consequences of Political Interference in Bureaucratic Decision Making: Evidence from Nigeria», Working Paper.

23. Weingast, Barry R., and Mark J. Moran. (1983). «Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission.» *Journal of Political Economy* 91 (October): 756–800.

24. White, Leonard D. (1926). *Introduction to the Study of Administration*. New York: Macmillan.

25. Williamson, Oliver E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. New York, NY and Oxford, UK: Oxford University Press.

26. Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York, NY: Basic Books.

27. Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens. Leipzig: Werner Klinkhardt, , 1911.

REFERENCES

1. Averianov V. (2002) «Administrative Reform», *Viche*, vol. 3, pp. 19-23.

2. Batrymenko O.V. (2009). «Tendencies of Bureaucracy Development in Modern Conditions», *Vistnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka*, vol. 91/93, p. 188-191.

3. Burdie (2007). *Sotsiologia Sotsialnoho Prostranstva*, Spb., Aleteya, 288 p.

4. Dovbenko M. (2004). «Theory of Public Choice», *Ekonomika Ukrainy*, vol. 10, p. 83-86.

5. Doroshko M. (2008). *Nomenklatura: kerivna verkhivka Radanskoi Ukrainy (1917-1938)*, Kyiv, Nika-Tsentr, 368 p.

6. Lanovoi V. (2015). Bermudskiy treugolnik vorostva, *Ekonomicheskaya*

Pravda [Electronic source]. – Available at: <http://www.epravda.com.ua/rus/publications/2015/11/13/567057/>.

7. Piren M.I. (2009). *Public Politic Activity*, Kyiv, NADU, 288 p.

8. Puhach V. (2006). *Fenimen burokratii v transformatsiynomu suspilstvi, dussertatsia kand. polit. nauk*, Kyiv, 176 p.

9. Tsapko O. (2012). «Academic Theories about Bureaucracy Role in Modern Society», *Filosofski ta metodologichni problem prava*, vol. 2, pp. 20-24.

10. Obolonski A. (2011) *Krisis burokraticheskoho hosudarstva: reform gosudarstvennoy slujby*, Moscow, Fond «Liberalnaya misia», 448 p.

11. Solonko L. (2001). «Imperial Part Ukrainian Ideology and Postsoviet Bureaucracy», *Politicheskaya Mysl*, vol. 1-2, pp. 14-32.

12. Fukuyama F. (2002) *Silnoe Gosudarstvo*, Moscow, Mysl, 245 p.

13. Dixit, Avinash. (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*. Cambridge, MA: MIT Press.

14. Goodnow, Frank. (1900). *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: Macmillan.

15. Holmström, Bengt and Milgrom, Paul. (1991). «Multitask principal-agent analysis. Incentive contracts asset ownership, and job design». *Journal of Law, Economics and Organization*. 7 (Special issue), 24-52.

16. Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. 30th Anniversary, expanded edition. New York: Russell Sage Foundation.

17. Mansuri, G. and Rao, V. (2013). *Localizing development: Does participation work?* Washington, DC: The World Bank.

18. McCubbins, Matthew D., Noll, Rodger G. and Weingast Barry R. (1987). «Administrative Procedures as Instruments of Political Control». *Journal of Law, Economics and Organization*. 3. 240-277.

19. Moe T. (1984). *The New Economics of Organization*. *American Journal of political Science*, Vol. 28, 739-777.

20. Nath, Anusha (2014), «Political Competition and Elite Capture of Local Public Goods», Working Paper.

21. Ravishankar, Nirmala (2009), «The Cost of Ruling: Anti-Incumbency in Elections», *Economic and Political Weekly*, Vol. 44, No. 10: 92-98.

22. Rogger, Daniel (2014), «The Causes and Consequences of Political Interference in Bureaucratic Decision Making: Evidence from Nigeria», Working Paper.

23. Weingast, Barry R., and Mark J. Moran. (1983). «Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission.» *Journal of Political Economy* 91 (October): 756–800.

24. White, Leonard D. (1926). *Introduction to the Study of Administration*. New York:Macmillan.

25. Williamson, Oliver E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. New York, NY and Oxford, UK: Oxford University Press.

26. Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York, NY: Basic Books.

27. Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens. Leipzig: Werner Klinkhardt, , 1911.