

ОДЕСЬКА ДЕРЖАВНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ

СКРИПНЮК ВАЛЕНТИНА МИКОЛАЇВНА

УДК 351:354

**Бюрократизм в системі державного управління та правовий
механізм його подолання**

Спеціальність 23.00.02 - політичні інститути та процеси

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса - 1999

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Одеській державній юридичній академії

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор,
заступник Голови Верховної Ради України
Медведчук Віктор Володимирович

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Пахомов Іван Микитович,
Одеський державний економічний університет,
завідувач кафедри правознавства

доктор політичних наук, професор
Наумкіна Світлана Михайлівна,
Південноукраїнський державний педагогічний
університет ім.К.Д.Ушинського,
професор кафедри політичних наук

Провідна установа: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

Захист відбудеться 26 серпня 1999 року о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 41.086.02 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук при Одеській державній юридичній академії за адресою: 270 009, м.Одеса, вул.Піонерська,2

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Одеської державної юридичної академії за адресою: 270 009, м.Одеса, вул.Піонерська,2

Автореферат розісланий 26 червня 1999 року.

Вчений секретар спеціалізованої вченої ради

Дудченко В.В.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Дослідження обраної проблематики актуальне з кількох причин. По-перше, ще й досі точаться дискусії навколо питання визначення сутності бюрократії, специфіки її функціонування та шляхів і механізму подолання бюрократизму в контексті правової та політичної науки і практики, публічного адміністрування, політичного менеджменту. Окремі дослідники ототожнюють загальні адміністративні принципи організації управління з бюрократизмом, вважаючи саме державне управління перешкодою на шляху до подальшого розширення й поглиблення демократії. Назріла потреба у творчому розвитку концептуальних засад, термінологічній упорядкованості, дефініційній конкретиці та дискриптивній чіткості в тлумаченні понять бюрократія та бюрократизм. По-друге, слід зазначити, що наукове дослідження феномену бюрократії є одним із центральних об'єктів у сучасній світовій юридичній і політичній науці. З цілого ряду об'єктивних історичних обставин вивчення проблем бюрократії та бюрократизму належало було одним з численних табу для вітчизняних дослідників. Нині перед нами постало завдання змістовного наповнення теоретичних та методологічних прогалин у галузі наукових правових і політологічних досліджень.

Починаючи з 90-х років, і особливо в останні роки, бюрократія стала об'єктом всебічної критики. Проте ця критика здебільшого була спрямована на зовнішні прояви бюрократизму, а не на вивчення джерел, сутності, правових, політичних, соціально-економічних підвалин його виникнення та специфіки функціональних проявів. Чисельні факти зловживання службовим становищем, хабарництво, корупція, перевищення посадових повноважень, чиновницький волюнтаризм, що виявляються на різних рівнях бюрократичної ієрархії, мають значний вплив на формування суспільної думки і загального негативного ставлення суспільства до бюрократизму. На жаль, вони так і не отримали повного наукового пояснення та обґрунтування.

Аналіз теоретичних і практичних проблем бюрократії та бюрократизму переконує в тому, що нинішній вихід українського суспільства з кризового становища, реалізація вимог чинної Конституції потребують такої розбудови й організації державної влади, яка б, з одного боку, забезпечувала істотне підвищення ефективності системи державного управління, а, з іншого боку, - результативно протидіяла проявам бюрократизму в правовій, політичній, економічній і соціальній сферах життєдіяльності Української держави. На жаль у процесі реформування України ще не вдалося досягти створення подібної професійної та ефективної організації, реалізації функцій управління державною владою. Поруч із тими факторами, що зумовили подібний стан в Україні, має бути названа і недостатня увага до проблем, безпосередньо пов'язаних із практикою державного управління, проблем бюрократії та бюрократизму. Вихід із зазначеного становища неможливий

поза паралельною розробкою наукових досліджень щодо реформування системи та основних інститутів державного управління, практичного запровадження здобутих результатів шляхом законодавчої та правотворчої діяльності. В умовах проведення в Україні широкомасштабної адміністративної реформи основоположного значення набуває поглиблення теоретико-практичних та історико-методологічних досліджень феномену державотворення, системного оновлення всього змісту діяльності органів влади, подолання бюрократії та бюрократизму. В цих умовах також набувають значення наукові дослідження, в яких з'ясовуються причини виникнення, історичні витоки та еволюція, функції та структура, специфіка існування, а також шляхи подолання та ефективної протидії бюрократизму, як одній з суспільно найнебезпечніших форм спотворення змісту управління.

Ці проблеми, окрім своєї теоретичної актуальності, мають ще й неабияке практичне значення, оскільки фактично йдеться не про абстрактні теми чи узагальнені поняття (цікаві лише для вузького кола інтелектуалів-науковців), а про практичне реформування організації та діяльності системи органів державної влади, реальне забезпечення прав і свобод громадян України, запровадження правових механізмів функціонування громадянського демократичного суспільства.

Науково-теоретичне забезпечення адміністративної реформи, а також демократичного реформування всього українського суспільства, дослідження проблем бюрократії і бюрократизму проводять українські юристи та політологи В.Авер'янов, О.Андрійко, В.Бабкін, Є.Додін, С.Дубенко, Р.Калюжний, М.Кириченко, В.Копейчиков, Є.Кубко, В.Нагребельний, Н.Нижник, В.Семчик, В.Селіванов, В.Сіренко, І.Пахомов, В.Ребало, В.Цветков, В.Шаповал, П.Шляхтун.

Ступінь дослідженості теми дисертації

Гострота порушеного в дисертації питання визначається тим, що до недавнього часу (до середини 80-х років) проблема бюрократії розглядалася у радянській літературі доволі однобічно. Так, за підрахунками В.Костякова та С.Мітрошенкова, за період з 1972 по 1981 роки вийшло лише 9 наукових праць по темі нашого дослідження. Питання бюрократії та бюрократизму були віддані на відкуп публічним обговоренням у засобах масової інформації. Про це свідчать, зокрема, дані, які наводить В.Макаренко: лише в одній газеті “Правда” було надруковано понад 6000 публікацій на тему бюрократії та бюрократизму.

Розпочате наприкінці 80-х років вивчення цієї проблематики, на жаль, часто було надто поверхневим і фактично не відступало від радянських канонів описовості зовнішніх проявів бюрократизму. Так, зокрема, П.Лебедєв у своїй монографії “Соціальне управління” визначає бюрократизм як відсутність безпосередніх контактів управлінців з тими, ким вони управляють, і далі цього не йде, вважаючи наведене визначення вичерпним і цілком достатнім. Подібних прикладів чимало. Водночас вважаємо за потрібне констатувати наявність глибоких історико-теоретичних досліджень проблеми бюрократії. Це, зокрема, праці С.Андрєєва,

Є.Анісімова, А.Бузгаліна, Л.Гудкова, Ю.Давидова, Ю.Замошкіна, В.Макаренка, Г.Попова, а також окремі праці, в яких висвітлювались питання зв'язку бюрократії та системи управління державою (публікації А.Булатова, А.Зверева, Б.Курашвілі, А.Омарова, І.Стародубовської), бюрократизації господарської діяльності (роботи В.Афанасьєва, О.Дейнека, Б.Лазарева, В.Лазовського, Ю.Ольсевича, Р.Хазбулатова, А.Худокормова), взаємозв'язку бюрократії і політики (статті А.Белкіна, В.Громковського, С.Казанцева та А.Оболонського).

Паралельно з цими науковими розробками проблеми бюрократії та бюрократизму у фаховій літературі відбувся і процес переорієнтації досліджень на вивчення різноманітних аспектів бюрократизму. Так, предметом аналізу стали питання боротьби з бюрократизмом у зв'язку з розвитком самоврядування (А.Аузан, І.Льїнський, В.Єрмолаєв, А.Коваленко, Б.Ольховський, Є.Торкановський, Н.Чумаченко), проблеми зв'язку бюрократії з номенклатурою, мафією та “тіньовим сектором економіки” (М.Воссленський, В.Овчинський), правові питання бюрократизму (І.Льїн, Н.Касаткін, А.Мальцев, В.Манохін, В.Сіренко), дослідження матеріальних джерел бюрократизму та його економічних функцій (А.Альгін, А.Єрмоленко, В.Лазовський, М.Тубольцев), питання зв'язку бюрократії з політичною владою та державною службою (В.Бабкін, Ю.Гнаткевич, Ю.Козлов, А.Корольов, В.Ладиченко, І.Тарапов, Л.Юзьков).

Аналіз існуючої літератури дає підстави стверджувати, що вже створені деякі передумови для подальшого розвитку сучасних концепцій бюрократизму та розробки теоретичної моделі його подолання. Водночас можна констатувати, що стан опрацювання вказаних питань є нерівномірним за своєю глибиною і комплексністю охоплення. Слід зауважити, що і дотепер в Україні ще недостатньо ґрунтовних наукових розвідок, темою яких було б всебічне висвітлення проблеми бюрократизму, його генези в структурах влади, визначення специфіки його розвитку і функціонування, зв'язку цієї проблеми з питаннями теорії та практики державного управління. Потребують суттєвої наукової розробки питання визначення конкретних шляхів подолання дефектів бюрократизації системи державного управління в умовах докорінного реформування українського суспільства.

У працях з теми бюрократії та бюрократизму досі, на жаль, бракує необхідної системності, відсутня чітко визначена методика вивчення досліджуваної проблеми, що спричинило наявність багатьох невисвітлених аспектів згаданого феномену, деяку поверхневність отриманих результатів, стереотипність і догматизм у підході до розв'язання аналізованих питань.

Предметом дисерт аційного дослідження виступають теоретичні моделі соціально-правового та політологічного тлумачення бюрократії та бюрократизму, репрезентовані як представниками вітчизняної школи, так і дослідженнями зарубіжних науковців. Об'єкт дослідження - проблематика бюрократії та бюрократизму, взята комплексно і досліджувана в усій різноманітності і

діалектичному взаємозв'язку своїх проявів у правовій, політичній, економічній та соціальній площині з акцентом на практичних питаннях у сфері суспільного, і зокрема, державного управління.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Теоретично-правове і політологічне висвітлення проблеми бюрократії та бюрократизму, а також аналіз її сутності, змісту, джерел виникнення, специфіки та механізмів функціонування в сучасній державно-правовій сфері суспільного життя України становить складову частину програми правознавчих досліджень, аналізу розвитку політичних та правових інститутів і процесів на сучасному етапі національного державотворення взагалі. Дисертаційна робота, зокрема, є складовою частиною загальної науково-дослідної програми Одеської державної юридичної академії. Розвиваючись у межах правового та політологічного дослідження, пропонується дисертація дає можливість розкрити те, яким чином пов'язані з проблемою бюрократії та бюрократизму правові, економічні, господарські, технологічно-організаційні, адміністративні, соціально-економічні питання в контексті розробки актуальних проблем правознавства і політології.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є комплексне вивчення, осмислення та системний розгляд проблеми бюрократії та бюрократизму у вітчизняній і зарубіжній політико-правовій науці, визначення сутності й засад бюрократизму як суспільно-політичного явища, а також аналіз правового механізму подолання бюрократії в системі державного управління у контексті сучасних умов суспільно-політичного життя України.

Досягнення поставленої мети стає можливим завдяки розв'язанню декількох конкретних завдань:

1. *По-перше*, необхідно окреслити методологічне коло існуючих у сучасній правовій і політичній науці підходів щодо вивчення і розв'язання проблеми бюрократії та бюрократизму, історичних шляхів її розвитку в радянському суспільстві і специфіки формування нової української бюрократії в 90-х роках, розкриття її раціональних та ірраціональних аспектів.

2. *По-друге*, охарактеризувати феномен бюрократії та бюрократизму, його роль і функції в державно-правових інститутах, політичній та правовій системі, суспільному бутті людини.

3. *По-третє*, провести всебічний аналіз існуючих шляхів та правового механізму подолання бюрократизму, особливо тих, які є найбільш актуальними для реалій українського сьогодення; окреслити потенційні можливості правового і політичного стримування розвитку бюрократизму в українському суспільстві та нейтралізації суспільно небезпечних трансформацій в системі управління, які дискредитують як авторитет держави, так і самі ідеї державності, демократії, незалежності.

Джерелознавча, теоретична та методологічна основа дисертації. Основу джерелознавчої бази становлять передусім науково-теоретичні та методологічні праці вітчизняних і зарубіжних вчених, правознавців та політологів, які досліджували проблеми бюрократії та бюрократизму у зв'язку з питаннями боротьби з негативними і антидемократичними явищами, що при певних умовах породжуються системою управління суспільством і формують специфічний тип бюрократизованого державного управління.

В коло опрацьованої літератури увійшли публікації загальносуспільствознавчого і правового характеру: праці, присвячені проблемам правового регулювання управлінських відносин, адміністративної реформи, статусу органів державного управління, специфіки відповідальності державних службовців, технологічного забезпечення ефективності керівництва в господарській і політичній сферах, дослідженню бюрократичної ідеології та історичної обумовленості у виникненні тих чи інших форм бюрократичного управління і т.д. Окрім цього, при написанні дисертації використовувалися матеріали наукових конференцій, міжнародних симпозіумів, круглих столів, з'їздів, методологічних семінарів присвячених проблемам боротьби з бюрократією та бюрократизмом, питанням розбудови в Україні демократичного правового суспільства, запровадження нових механізмів економічної стимуляції та ринкового регулювання, поліпшення системи державного управління, місцевого самоврядування, проведення в Україні адміністративної реформи, вдосконалення правового захисту громадян від некомпетентних дій представників державного апарату. В дисертації використані також нормативно-правові джерела, практика державних органів.

Дослідження ґрунтується на використанні філософських, загальнонаукових методів у їх специфічному, правовому та політологічному зрізі, а саме: аналізу й синтезу, критично-конструктивний метод, метод порівняльно-ретроспективний, історично-правовий та політико-економічного аналізу. У дисертаційній роботі використано загальні принципи вивчення та аналізу суспільних явищ, що ґрунтуються на засадах *цілісності, історизму, об'єктивності, конкретності, системності*. В основу дисертації був покладений *принцип структурно-функціонального аналізу* соціально-політичних і державно-правових явищ та виявлення їх суттєвого генетичного та історико-культурного зв'язку з різноманітними сферами суспільного життя. Проте специфіка розгляду проблеми бюрократії та бюрократизму обумовила й необхідність певної трансформації методологічної бази, оскільки завдання аналізу полягало в тому, щоб розвинути зазначені загальнонаукові принципи до тієї форми, де вони безпосередньо стосуються правової і політичної науки і практики, враховують особливості предмету та характеру аргументації. Отримана таким чином система методологічних принципів, у яких виділені загальнонаукові параметри, знайшла своє конкретне втілення, що й становить теоретичну основу даної роботи.

Перелік означених принципів дозволяє зафіксувати наступне:

1. *Принцип історизму* втілюється у розгляді феноменів бюрократії та бюрократизації сфери суспільного управління, і зокрема такої її галузі, якою виступає державне управління. Ці феномени мають не лише певну усталену і стаціонарно незмінювану історико-діахронічну перспективу, але й динамічні процеси, що відбуваються у різних типах суспільств і видозмінюються в залежності від характеру політичних, соціально-економічних та правових відносин тієї чи іншої держави.

2. *Принцип конкретності* знайшов своє вираження у постійній спрямованості дослідження на поєднання конкретної багатоманітності фактів, явищ з необхідними узагальненнями, розумінням їх сутності, що виступає як єдність різноманітного.

Зважаючи, що істина завжди конкретна, автор розглядає кожне положення наукового пізнання в конкретних умовах місця та часу, в тих зв'язках і відношеннях, у яких воно виникло, існує та розвивається. Це дало можливість автору логічно послідовно викласти матеріал, на основі діалектичного руху від визначення вихідного поняття бюрократії та бюрократизму (перший розділ), через його змістовно-теоретичне наповнення і розкриття суттєвих ознак (другий розділ), до практичного розгляду отриманих результатів стосовно практики державного управління (третій розділ).

3. *Принцип цілісності* знайшов свій вияв у визначенні понять бюрократії та бюрократизму, що внесло системоутворюючу єдність і логічний зв'язок у процесі описання різноманітних ефектів бюрократизації, форм бюрократії та проявів бюрократизму в правовій, політичній та економічній сфері, а також дозволило адекватно виділити специфіку авторської позиції щодо розглядуваних проблем.

4. *Принцип об'єктивності* знайшов своє закріплення у постійно здійснюваному в дисертаційному дослідженні співставленні абстрактно-теоретичних міркувань та узагальнюючих суджень з конкретно фіксованими, практично описаними та реально існуючими фактами існування бюрократизму в галузі управління суспільно-правовими, суспільно-політичними та суспільно-економічними процесами. Тому застосування цього принципу забезпечує дію вимог наукової об'єктивності і теоретичної неупередженості при розгляді проблеми бюрократії та бюрократизму, що виступає методологічною запорукою ефективності практичного застосування отриманих результатів.

5. *Принцип системності* втілено у визначальній настанові на розгляд проблематики бюрократії та бюрократизму не ізольовано і відокремлено від решти проблемного поля наукових правових та політологічних досліджень, а в теоретичному і практичному контексті загальних проблем сучасних політичних та правових інститутів і процесів, теорії та історії держави і права, інших суміжних дисциплін, з урахуванням специфіки їх розвитку на сучасному етапі, а також останніх результатів, отриманих українськими та зарубіжними вченими у цій галузі.

Наукова новизна дослідження зумовлена як сукупністю поставлених завдань, так і засобами їх розв'язання. Однією з теоретично-методологічних підвалин дисертації стала спроба дати системний аналіз проблеми бюрократії та бюрократизму в контексті актуальних проблем, що постали перед Україною на сучасному етапі її державотворення, показати важливість вирішення досліджуваної проблематики для подальшої реалізації і запровадження реформаційних процесів у суспільстві. Наукова новизна роботи визначається, *по-перше*, спробою комплексного розгляду проблеми бюрократії і питань бюрократизму з паралельним зверненням до загальних теоретичних концепцій права, держави, влади і управління, а, *по-друге*, обґрунтуванням висунених та запропонованих положень на основі конкретного емпіричного, фактологічного та статистичного матеріалу із використанням зарубіжного досвіду боротьби з бюрократизмом.

У дисертації, зокрема, зосереджена увага на висвітленні таких нових положень:

- проблема бюрократії є складним і комплексним соціально-політичним питанням, тому методологічно доречним є виділення двох її аспектів: власне бюрократії, як раціональної і структурно необхідної системи по реалізації діяльності, пов'язаної з управлінням у найширшому розумінні цього терміну, та бюрократизму як деструктивного і суспільно небезпечного ефекту, що породжується в процесі функціонування і діяльності бюрократичного апарату;

- означене тлумачення бюрократизму включає в себе чотири основних 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 спектру відносин власності та функцій управління; та *морально-етичний*, тобто перверсія ціннісних орієнтацій та деформація трактування суспільного інтересу у носіїв корпоративної бюрократичної свідомості.

- висвітлення та класифікація причин та умов виникнення бюрократизму, а також описання визначальних рис бюрократичної ідеології не може вважатися повною відповіддю на питання щодо сутності бюрократизму поза зверненням до наукового дослідження ознак бюрократизму як суспільно-політичного явища. Серед цих ознак слід відзначити насамперед корпоративізм, безвідповідальність, консерватизм і формалізм, кар'єризм, свавілля, користолюбство, протекціонізм.

- дослідження бюрократизму як складової частини загального процесу бюрократизації влади набуває ключового значення у зв'язку з необхідністю обрання стратегії розвитку системи державного управління, проведення адміністративної реформи, визначення конкретних шляхів і засобів подолання бюрократизму з метою створення професійного механізму державного управління, що потребує подальшої

розробки науково-теоретичної бази по реформуванню інститутів державного управління, демократизації політичної та правової системи, формування високої політичної культури та духовності.

Теоретична і практична значущість дослідження полягає у проведенні системного наукового аналізу проблеми бюрократії та бюрократизму, який сприяє поглибленому розумінню цього питання. Проведене у дисертації дослідження об'єктивованих у процесах управління форм бюрократизму спрямоване на ґрунтовне і системне осмислення феномену бюрократії, викриття методологічних похибок, ідеологічних штампів, що існували й існують у сучасній правовій і політологічній науці щодо розглядуваних питань. Для цього окреслено методологічне коло існуючих підходів щодо розуміння такого багатоаспектного феномену як бюрократія, вивчення і розв'язання проблеми бюрократизації управління, а також висвітлення її зв'язку з питаннями теорії й практики організації державного управління та їх практичного значення в умовах загального реформування українського суспільства і безпосереднього проведення правової та адміністративної реформи в Україні на сучасному етапі.

Наведений у дисертації фактичний матеріал, основні теоретичні узагальнення й висновки можуть бути використані у таких галузях: науково-дослідницькій /при розробці фундаментальних праць у галузі політичних і правових інститутів та процесів, теорії та історії держави і права, історії політичної та правової думки, політичної теорії, теорії управління, адміністративного менеджменту та забезпечення науково-методологічної бази процесу політико-правового реформування Української держави/; правотворчій /у юридичному забезпеченні подальшого процесу державного управління, у розвитку політичних і правових інститутів та державотворчих процесів у контексті формування демократичної правової соціальної держави та побудови громадянського суспільства в Україні/; правозастосовчій /у діяльності відповідних органів державної влади, політичних і правових інститутів суспільства/; навчальній /у процесі розробки, побудови та викладання нормативних та спеціальних курсів у вузах, у процесі підготовки і навчання кадрів державних службовців, правознавців, політологів, для написання підручників і посібників з проблем державного управління, теорії та історії держави і права, історії політичних і правових вчень, політології/; інформаційно-аналітичній /у роботі органів державної влади, політичних партій і громадських організацій/ і т.д.

Дослідження є першою в юридичній і політичній вітчизняній літературі дисертаційною роботою, в якій комплексно висвітлюються проблеми бюрократії та бюрократизму в державному житті та пропонується правовий механізм і шляхи їх подолання.

Апробація результатів дослідження.

Концепція, основні положення, проміжні результати та висновки дисертаційної роботи знайшли своє оприлюднення в матеріалах конференції "Проблеми

державотворення та інтеграція України у світогосподарську систему" (Одеса, 1995), у виступі на міжнародній науково-практичній конференції Одеського університету ім. І.І.Мечникова "Культурно-історичні, соціальні та правові аспекти державотворення в Україні" (Одеса, 1996), в навчальному процесі можуть бути використані під час викладання нормативних курсів "Політологія", "Теорія та історія держави і права", "Історія політичних і правових вчень", "Теорія управління". Дисертація була обговорена на кафедрі соціальних теорій Одеської державної юридичної академії.

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки дисертації знайшли відображення в п'яти наукових статтях, в одній брошурі і матеріалах наукових конференцій.

Структура роботи. Мета і завдання дослідження обумовили собою наукову побудову і логічну структуру дисертації, яка складається зі вступу, трьох розділів, висновків і списку використаних джерел.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ.

У **вступі** з'ясовується актуальність проблематики дисертаційного дослідження, формулюється мета і завдання роботи, визначається ступінь наукового опрацювання теми, окреслюється джерелознавча, теоретична й методологічна база дослідження. У вступі також визначаються наукова новизна дослідження, його практична та теоретична значущість, методологічні принципи і структурна побудова роботи.

Внутрішня логіка досліджуваної в дисертаційній роботі проблеми вимагала насамперед визначення і наукового розгляду панівних теоретично-методологічних підходів при аналізі проблеми бюрократії та бюрократизму, які були визначені в процесі правових, політологічних, історичних та суспільно-економічних досліджень розглядуваної проблематики. Це завдання було виконане у першому розділі дисертаційної роботи - **"Проблема бюрократії та бюрократизму в зарубіжній та вітчизняній правовій і політичній науці"**. Предметом дослідження реферованого розділу став розгляд основних теорій та моделей у тлумаченні бюрократії, запропонованих як провідними зарубіжними вченими, так і вітчизняними науковцями.

Серед основних теорій, що були висунуті західними вченими в процесі вивчення і дослідження проблеми бюрократії та бюрократизму, доцільно виділити наступні напрямки. По-перше, це веберіанські концепції раціональної бюрократії, які виходять з інтерпретації бюрократії як професійного апарату службовців, організованих за принципом пірамідальної ієрархії і функціонуючих згідно імперсональних, уніфікованих та формалізованих правил. Засновником цього напрямку у дослідженні бюрократії є М.Вебер (1864-1920), який фактично і сформулював основні чотири позиції, що аналізуються при вивченні бюрократії. Це, зокрема, характер розподілу праці в організаціях, розкриття структури організацій,

визначення позиції і ролі індивідів у зазначених структурах та експлікація правил, що регулюють відносини всередині організаційних структур. М.Вебер розглядав бюрократію як систему адміністративного управління, що характеризується такими ознаками: ієрархія співвідпорядкованості та відповідальності; безособистість, тобто виконання функцій відповідно до чітко фіксованих правил; стабільність, у відповідності з якою робота виконується протягом повного робочого дня на постійній основі при гарантії посадового місця і просування по службі; професіоналізм. Досить часто, здебільшого в англосаксонській традиції, цей підхід до тлумачення бюрократії визначають як “теорію раціональної бюрократії”. Критикуючи ті чи інші позиції та висновки класичної теорії М.Вебера, такі західні дослідники як Р.Бендикс, Д.Марчем, В.Пітерс, Р.Прево, Д.Рейтс, Г.Рот, Г.Саймон Б.Тернер, В.Шлюхтер, не лише продовжили цей науковий напрям, а й змістовно доповнили його та адаптували до сучасних умов становлення постіндустріального типу суспільств.

По-друге, це “олігархічні теорії”. Якщо для М.Вебера бюрократія була ефективним засобом у руках тих, хто знає як її контролювати, то деякі наступні вчені під впливом зростаючої бюрократизації суспільства та виникнення тоталітарних режимів на Сході і Заході, переорієнтували свої дослідження на розгляд бюрократії як олігархічної системи політичного домінанту. Адже на практиці бюрократія замість того, щоб бути засобом реалізації суспільних інтересів перетворилася на володаря, на політично домінуючу групу в такому суспільстві, яке вже не підпадає під класичні ознаки капіталістичного чи соціалістичного типу. Тому, поставлена під сумнів М.Вебером політична ангажованість бюрократії, розглядається Р.Міхелсом (1876-1936) вже як невід’ємний наслідок внутрішньої динаміки бюрократії. Фактично Р.Міхелс був першим, хто спромігся науково обґрунтувати розвиток бюрократизації з олігархічними тенденціями сучасних суспільств, що дозволило йому сформулювати “залізний закон олігархії”, який постулює пропорційність у зростанні бюрократизації сучасних суспільств та концентрації всієї влади в руках управлінської еліти, яка починає панувати на диктаторський манер. Цьому сприяють так звані кодекси бюрократії, згідно з якими найважливіші сфери їхньої діяльності вилучені з-під контролю громадськості. Формально пересічні громадяни можуть оскаржувати дії бюрократії. Певним чином вплив і значущість бюрократії можна обмежити за допомогою виборних представницьких органів. Але під прикриттям конфіденційності та секретності бюрократія здатна протидіяти спробам виборних органів отримати потрібну інформацію. В результаті бюрократизм проникає в усі виборні демократичні інститути.

Третім напрямком у вивченні проблеми бюрократії є “колективістські теорії” Д.Бернхема, М.Джиласа, Б.Ріцци. Ці науковці підходять до тлумачення бюрократії як специфічного класу, що виникає на певному етапі розвитку всіх сучасних суспільств незалежно від конкретно-історичних обставин, пов’язаних з

особливостями економічних відносин, виробничих зв'язків, політичних режимів, форми державного устрою та форми державного управління. І, насамкінець, характеризуючи четвертий напрямок у вивченні проблеми бюрократії та бюрократизму, що пов'язано насамперед з іменами В.Острома та Д.Валдо, можна використати термін, який запропонував американський дослідник Д.Фредерік, а саме: “дисфункціональні теорії”. Ці вчені піддали ґрунтовній критиці претензії теорії, що репрезентувала бюрократію як єдину форму розв'язання проблем сучасної цивілізації, і висунули свої концепції респонсивного адміністрування, горизонтальних самовпорядкованих структур, поліцентризму, безпосередньої участі громадян у процесі управління, прозорості адміністративної влади і т.д.

Особливе місце у вивченні проблеми бюрократії займає марксизм. К.Маркс розумів бюрократію як наслідок дії принципу ототожнення держави і державного управління з суспільством в цілому, що супроводжується зростанням корпоративного духу, державного формалізму та спірітуалізацією конкретно-історичних форм соціального і професіонального розподілу праці. Однак він пропонує і вивчення конкретних форм існування цього загальнодержавного феномену бюрократії. Воно виходить із розуміння бюрократії як сукупності "державних слуг", що піднесли свою особисту свідомість до рівня державної, як перетину бездуховності і практичних ілюзій, які сформували ієрархізовану систему державного управління. При своєму загальному негативному ставленні до бюрократії К.Маркс все ж таки постулює необхідність теоретичного розмежування між поняттями соціальної та бюрократичної організації. Під соціальною організацією К.Маркс розуміє такий спосіб державної організації суспільства, коли окремі індивіди та громадяни вбачають у державі лише форму фіксації усвідомлення ними свого протистояння їй. Під бюрократичною розуміє таку організацію, при якій кожен громадянин перетворюється на чисту і пасивну соціально відчужену матерію.

Загалом же, бюрократія в інтерпретації К.Маркса є шкідливим злочином утворенням, вона не здатна розв'язувати суспільні проблеми і тому змушена паразитувати на тлі держави, перетворюючи останню на огидний механізм відчуження. Тому в якості принципової риси марксіського тлумачення бюрократії є його визначальна антидержавна позиція, і в зв'язку з чим сучасна йому форма державного управління розцінювалася К.Марксом як незаперечне зло.

На відміну від узагальнюючого теоретично-функціонального трактування бюрократії, характерного для багатьох західних науковців у літературі вчених країн СНД здебільшого використовувався типологічний підхід до вивчення проблеми бюрократії та бюрократизму, який застосовував методологію виділення основних типів тлумачення феномену бюрократії. Так, зокрема, такі вчені як В.Авер'янов, В.Бабкін, В.Борисов, В.Бурлачук, А.Зацепілін, А.Оболонський, В.Селіванов, І.Тарапов, В. Цветков переконливо обґрунтовують методологічну доцільність одночасного використання різних структурних моделей описання бюрократії та

бюрократизму для більш повного, адекватного та об'єктивного розуміння цього складного явища в житті суспільного і державного організмів. При цьому виділяються чотири основних моделі системної організації бюрократичної влади, її правового та політологічного обґрунтування: раціональна, антагоністична (марксистська), імперська та реалістична.

Цей структурно типологічний підхід до аналізу проблеми бюрократії в останні роки дуже часто окреслюють терміном “реалістичний” чи “раціонально критичний” підхід, оскільки дослідження бюрократизму ведеться згаданими науковцями у двох основних напрямках – науковому, коли на підставі синтезу соціологічних, психологічних, економічних, політологічних даних демонструється неефективність систем тотальної формалізації адміністративно управлінських відносин, та світоглядному, коли предметом критики стають антигуманні, суспільно небезпечні, антидемократичні і, часто, протиправні прояви бюрократичних авторитарних форм організації владних відносин.

Проміжні висновки, зроблені у реферованому розділі дисертаційної роботи, визначили, по-перше, наукову актуальність виділення безпосереднього аспекту бюрократичної діяльності в сфері управління як окремого і специфічного об'єкту наукового дослідження, а по-друге, необхідність поєднання загально-теоретичного та конкретно-практичного підходів у вивченні проблеми бюрократії та бюрократизму і тим самим виступили логічною основою продовження науково дослідницької розвідки у наступному розділі.

У другому розділі - ***“Сутність і основи бюрократизму як державно-правового явища”*** - автор ставив на меті дати чітке визначення поняття бюрократизму через експлікацію його теоретичного зв'язку з поняттями влади, держави і управління, розкрити та проаналізувати правові, політичні, соціально-економічні та соціокультурні умови його виникнення і розвитку, надати юридичну, політологічну й ідеологічну характеристику сутності цього явища, а також визначити механізми його функціонування і самовідтворення.

Узагальнення вже існуючого матеріалу і тих розробок, які були проведені українськими та зарубіжними вченими в загальному масиві досліджень стосовно розглядуваної проблеми, дозволяє зробити висновок про те, що в більшості з них поняття бюрократизму співставляється з такими категоріями як “держава”, “влада” та “управління”. Дійсно, так чи інакше, бюрократизм пов'язаний із кожним з цих трьох понять, проте наукова коректність все ж таки вимагає більш чіткої відповіді стосовно того, чим же слід вважати бюрократизм: феноменом влади, державним феноменом організації суспільного життя? Чи це буде лише певна трансформація ідеї функціонального управління?

Звертаючись до поняття держави, можемо зазначити, що вона шляхом розробки певних ідеологічних програм, застосування цілого спектру можливостей політичних механізмів, визначення тих чи інших економічних засад суспільного

життя, а також створення відповідної правової та нормативної бази, може створювати сприятливі умови для розростання бюрократизму, а інколи і сама може перетворюватися, мімікрувати на кшталт бюрократичної системи. Але, разом з тим, не можна не зазначити, що держава сама по собі не є безпосереднім джерелом бюрократичної небезпеки, оскільки остання існує не лише на державному рівні, а фактично пронизує собою всі рівні суспільного життя незалежно від форм їх вияву. Влада - необхідний елемент громадської організації, без якого неможливі життєздатність та функціонування суспільства, вона покликана регулювати взаємовідносини між людьми, між ними, суспільством та державно-політичними інститутами. Одне з найважливіших завдань держави - подолання суперечностей між необхідністю порядку та різноманітністю інтересів у суспільстві, пов'язаних з конфліктами. Тобто держава і влада, політичне утворення в цілому, покликані внести порядок і організованість в соціально-політичний процес, приборкати стихію людських пристрастей. Отже, поняття влади також навряд чи може виступати висхідним для аналізу бюрократизму, адже не всяка влада є джерелом бюрократизму.

Найбільш виправданим і науково обґрунтованим буде розгляд бюрократизму і його сутності у зв'язку з третьою запропонованою категорією, а саме - категорією управління. Отже, 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. Проти цього 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. Тобто бюрократизм не існує в чистому виді, будь-яке "управління" поєднує в собі в різних пропорціях дві функції: раціональну функцію управління та бюрократичну функцію антиуправління (М. Паренті).

Бюрократія - це специфічне об'єднання, що притаманне сфері управління і яке виникає між управлінськими структурами і масами населення. Вивчення бюрократизму передбачає аналіз: а) суперечностей, що виникають при реалізації функцій управління; б) управління як процесами праці; в) інтересів соціальних груп, що беруть участь у бюрократичних відносинах.

Поняття "бюрократія" може розглядатися з трьох позицій:

а) як концентрація з корисливою метою реальних важелів влади в руках робітників спеціалізованого апарату;

- б) як бюрократична система апаратного володарювання і управління;
- в) як стиль управління.

Змістовне описання і типологічне дослідження джерел виникнення бюрократизму виявило необхідність аналізу феномену бюрократичної ідеології, що ґрунтується на засадах механіцизму, кількісності, формального детермінізму, дихотомічності та спрощення. Результати дослідження, отримані у другому розділі, дозволили обґрунтувати положення, згідно з яким боротьба з бюрократизмом має проводитись шляхом демократичної реорганізації всіх суспільних відносин, і чи не вирішальну роль у цьому процесі має відіграти створення відповідної правової бази в українському законодавстві, оскільки лише створення і запровадження дієвості відповідних юридичних норм дозволить реалізувати комплексну і ефективну програму подолання бюрократизму в правовій, політичній та соціально-економічній сферах.

Предметом наукового аналізу у третьому розділі - *“Державне управління і проблема подолання бюрократії в контексті сучасних умов реформування суспільно-політичного життя України”* - стало вивчення конкретних форм вияву бюрократизму і сучасних методів боротьби з ним у такій важливій і доленосній сфері суспільного управління, якою завжди виступало державне управління.

Поставлена мета дослідження державного управління і проблеми бюрократії в контексті сучасних умов розвитку українського суспільства вимагає, окрім загального теоретичного розуміння сутності державного управління, ще й ретроспективно-аналітичне звернення до процесів історичного формування системи державного управління в Україні. У свою чергу, це обумовлює наукову необхідність розгляду специфіки формування пострадянської бюрократії та системи державного управління, яка передбачає визначення основних рис бюрократичної системи, що склалася в Радянському Союзі, і яка певним чином перейшла у вигляді спадщини до незалежної України.

Аналізуючи проблему співвідношення системи командно-бюрократичної регламентації з демократичними принципами побудови демократичної правової соціальної держави і розвитку громадянського суспільства, слід підходити до цього питання з урахуванням специфіки української ситуації. Справа в тому, що взяті в своїх ідеальних формах командно-адміністративна та демократично самоврядувана системи, без сумніву, виступають повними протилежностями - як позитив і негатив. Але в реальному житті, у практиці державного управління, ми зустрічаємо дещо інші реалії, змішані політичні та державні режими. Так, навряд чи хтось із сучасних українських політиків стане стверджувати, що притаманна командному адмініструванню дисципліна, виконавство, однозначна чіткість основних розпоряджень - це негативні якості системи управління. З іншого боку, “гарячка демократичного самоуправління”, чи “політико-державна ейфорія на фоні демократичної фразеології”, як її визначив В.Цветков, коли демократичні принципи

розуміються формально, веде до руйнування цілих секторів державного управління, виникнення спалахів анархії, різкого падіння дисципліни, хабарництва, корупції, зубожіння мільйонів людей, правового нігілізму. Такий стан сучасного українського суспільства породжує небезпечне відчуття ностальгії за старими часами.

Тому, наголошуючи на розбудові демократичного громадянського суспільства як одного з найпотужніших факторів боротьби з бюрократизмом, слід підкреслити існування глибинної суперечності між бюрократією та громадянським суспільством. Справа в тому, що громадянське суспільство прагне забезпечити правовий, політичний та ідеологічний контроль над державними інститутами влади, бо існує небезпека активної протидії державі та її бюрократичного апарату, розвитку засад громадянського суспільства. І коли державі вдається гальмувати формування структур громадянського суспільства, то тоді державна бюрократія стає гальмуючим фактором у житті всього суспільства, а її неконтрольованість здатна призвести державу до глибинної та системної економічної і політичної стагнації. У процесі взаємодії громадянського суспільства і бюрократії необхідно враховувати наявність такого принципу демократичної правової соціальної держави як підпорядкування влади праву, оскільки лише така держава, що сама себе обмежує і захищає не лише інтереси державної бюрократії, а допускає існування незалежної суспільної думки і демократичних громадянських свобод, здатна співіснувати з громадянським суспільством.

Разом з тим, визначений у дисертаційному дослідженні правовий механізм і заходи подолання бюрократизму, пов'язані з більш загальним завданням, яке постає зараз перед українськими юристами та політологами по проведенню реформ і вдосконаленню адміністративного законодавства України. При цьому, перш за все мають бути розв'язані три основні групи питань: 1. встановлення чітко визначеної відповідальності в сфері державного управління, а також організація контролю і нагляду в зазначеній галузі управління; 2. розробка змістовної характеристики державної виконавчої діяльності, чітке визначення її завдань, напрямків діяльності, правових підстав, видів та засадницьких принципів; 3. врегулювання системи суб'єктів державної виконавчої діяльності, а також методів, процедур та форм їх роботи.

Важливого значення в процесі дебюрократизації набуває Концепція адміністративної реформи в Україні. Нинішня адміністративна реформа повинна розглядатися не як новий перерозподіл владних повноважень чи чергова кадрова-структурна перестановка, а як концептуально осмислений перехід до нової "філософії" управління, що потребує проведення не часткових змін, а системного оновлення всього змісту діяльності органів виконавчої влади.

Для успішного початку адміністративної реформи необхідно мати чітку науково-практичну модель радикального оновлення усіх основних елементів, інститутів і аспектів системи державного управління.

Пропонована Концепція дає цілісне бачення мети і основних напрямків, методів і засобів здійснення адміністративної реформи, розглядаючи її зміст як комплекс узгоджених між собою заходів, спрямованих на суттєве підвищення рівня керованості суспільно важливих процесів шляхом оптимізації структурної побудови та діяльності системи органів виконавчої влади, перетворення їх з пасивних виконавців законодавчих та інших нормативно-правових актів у злагоджений та ефективний політичний механізм вироблення і реалізації державної політики, прискорення економічних і соціальних реформ. Головним у Концепції є визначення пріоритетів у проведенні структурних, функціональних і державно-службових перетворень у сфері виконавчої влади і поряд з цим - у створенні умов, які повинні цьому сприяти.

У **ВИСНОВКАХ** підбиваються узагальнюючі підсумки роботи, викладаються найбільш вагомі результати наукового пошуку, а також визначаються рекомендації щодо подальшого вивчення досліджуваної проблеми.

Основні результати проведеної дисертаційної роботи можуть бути викладені у вигляді наступних тез:

- розуміння і вирішення проблеми бюрократії неможливе шляхом однобічної інтерпретації цього явища з позицій тієї чи іншої галузево-прикладної дисципліни, оскільки його специфіка диктує необхідність всебічної системної характеристики бюрократії зі зверненням до її правового, політологічного, соціологічного, історичного та культурологічного аспектів;

- реалізація системного дослідження причин виникнення бюрократизму, його ознак та форм, структури бюрократичної ієрархії, основних функцій та механізмів бюрократичного управління дозволяє визначити бюрократизм як перверсивну форму професійного управління, засновану на закріпленні функцій цілевизначення та прийняття рішень за корпоративним управлінським прошарком, який заміщає суспільний і державний інтерес своїм особистим;

- політичною основою бюрократизму виступає гіперцентралізація і постійне розширення сфери державного впливу на всі галузі суспільного життя, поєднане з переходом до командно-директивної моделі адміністрування; економічною основою бюрократизму служить монополізація функцій розпорядження виробничими ресурсами та відчуження від процесу управління реальних власників засобів виробництва чи власників, а його соціальною базою є численні групи некваліфікованої праці в усіх сферах управління, так само як і створювані бюрократією різноманітні привілейовані групи та ієрархізовані підсистеми в організації управління; правовою базою бюрократизму є антидемократична правова система;

- відіграючи деструктивну роль щодо руйнації демократичної правової системи, бюрократія формує таку специфічну форму організації державної влади, як

бюрократичний авторитаризм, що стала повсякденною реальністю для багатьох пострадянських та постсоціалістичних країн;

- виділення в управлінні явищ і тенденцій, що фіксуються в феномені бюрократизму, приводить до висновку про необхідність подолання негативних ефектів в управлінні, тому, досліджуючи джерела сучасної кризи в українському суспільстві, поруч з об'єктивно-матеріальними чинниками, слід виділити і суб'єктивний фактор, під яким розуміється насамперед криза управління і, зокрема, державного управління;

- найбільш ефективним засобом боротьби з бюрократизмом у всіх його формах та проявах є науково обгрунтована поступово-планомірна розбудова соціальної, правової демократичної держави, а також створення об'єктивних умов для втілення основних норм, ідеалів та механізмів функціонування громадянського суспільства, оскільки за відсутності стримуючих факторів у вигляді інститутів громадянського суспільства бюрократія, як про це переконливо свідчить радянська і сучасна історія, можливе нівелювання навіть закріплених в конституційному порядку прав і свобод людини в сферах політики, економіки, культури, відступ до так званого "уявного конституціоналізму" (М. Вебер).

Основні положення дисертаційного дослідження викладено в таких публікаціях автора:

1. Скрипнюк В.Н. Общественно-исторические причины возникновения бюрократизма как социального явления // Материалы научно-практической конференции. - Одесса, 1995, С.155-157.

2. Скрипнюк В.М. Бюрократизм і влада в тоталітарному суспільстві. - Одеса: Вид-во ОДУ, 1996. - С.20-24.

3. Скрипнюк В.М. Бюрократія, бюрократизм та держава // Науковий вісник Чернівецького університету. - 1998. - № 24. - С.37-52.

4. Скрипнюк В.М. Окремі аспекти дослідження проблеми боротьби бюрократизму та бюрократії в працях вітчизняних та зарубіжних вчених// Вісник Одеського університету внутрішніх справ. - 1999. - № 3. - С.124-132.

5. Скрипнюк В.М. Феномен бюрократії та бюрократизму в державному та політичному житті //Вісник Чернівецького університету. Правознавство. - 1999. - №48. - С.13-20;

6. Скрипнюк В.М. Феномен бюрократичної ідеології: аналіз концептуальних засад// Актуальні проблеми політики. Зб.наук.праць. Одеської юридичної академії. - Одеса: Астропринт, 1999. - №5. - С.18-27;

7. Скрипнюк В.М. Проблема визначення політичних джерел бюрократизації системи державного управління // Право України. - 1999. - №6. - С.23-26.

АНОТАЦІЯ

Скрипнюк В.М. Бюрократизм в системі державного управління та правовий механізм його подолання. - Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за фахом 23.00.02 - політичні інститути та процеси. - Одеська державна юридична академія, Одеса, 1999.

Дисертація присвячена комплексному розгляду проблеми бюрократії та бюрократизму. Визначаються основні науково-методологічні підходи до вивчення цього суспільно-політичного явища, аналізуються правові, політичні, економічні, соціальні та організаційні причини його виникнення, механізми функціонування, ідеологічні засади. Автор дисертації акцентує увагу на зв'язку проблеми бюрократизму з питаннями політики, права, теорії і практики державного управління, підвищення ефективності та професійності організації державної служби, її кадрового забезпечення, а також висвітлює питання правового та політичного регулювання державою адміністративної діяльності в процесі розбудови громадянського суспільства та проведення демократичних реформ.

Ключові слова: бюрократія, бюрократизм, політика, право, ідеологія, державне управління, адміністративна реформа, адміністративна діяльність, громадянське суспільство, демократія, правова культура.

АННОТАЦИЯ

Скрипнюк В.Н. Бюрократизм в системе государственного управления и правовой механизм его преодоления. - Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 23.00.02 - политические институты и процессы. Одесская государственная юридическая академия, Одесса, 1999.

Диссертация посвящена комплексному рассмотрению проблемы бюрократии и бюрократизма. Определяются основные научно-методологические подходы в изучении этого общественно-политического явления, анализируются правовые, политические, экономические, социальные и организационные причины его возникновения, механизмы функционирования, идеологические основы.

Сделан вывод о необходимости преодоления негативных явлений в управлении, поэтому, исследуя источники современного кризиса в украинском обществе, наряду с объективно-материальными факторами выделен и субъективный фактор, под которым подразумевается прежде всего кризис управления и, в частности, государственного управления. Подчеркивается, что наиболее эффективным средством борьбы с бюрократизмом во всех его формах и проявлениях является научно обоснованное планомерное развитие социального, правового демократического государства, а также создание объективных условий для

внедрения основных норм, идеалов и механизмов функционирования гражданского общества, поскольку при отсутствии сдерживающих факторов в виде институтов гражданского общества бюрократия может нивелировать даже закреплённые в конституционном порядке права и свободы человека в сферах политики, экономики, культуры, науки, что приводит к так называемому "мнимому конституционализму" (М.Вебер).

Автор диссертации акцентирует внимание на связи проблемы бюрократизма с вопросами политики, теории и практики государственного управления, повышения эффективности и профессиональности организации государственной службы, ее кадрового обеспечения, а также освещает вопросы правового и политического регулирования государством административной деятельности в процессе построения гражданского общества и проведения демократических реформ.

Ключевые слова: бюрократия, бюрократизм, политика, право, идеология, государственное управление, административная реформа, административная деятельность, гражданское общество, демократия, правовая культура.

SUMMARY

Skrypniuk Valentyna Mykolaivna. Bureaucratism in state management system and legal machinery in getting it over. - Manuscript.

Dissertation for conferring a Candidate Science (Law) Degrec, speciality 23.00.02 - political institutions and processes. Odesa state academy of law, Odesa ,1999.

A defense is made of a dissertation manuscript dedicated to the complex review of the problem of bureaucracy and bureaucratism. The basic scientific and methodological approaches in study of this political phenomenon, the political, economic, social and organizational reasons of its occurrence, mechanisms of functioning, ideological bases are defined and analyzed in this work. The author of the dissertation pays special attention to the problem of bureaucratism in its connection with questions of politics, theory and practice of state management, increase of efficiency of organization of a state service, its personnel maintenance, and also covers questions of political and legal regulation by the state of administrative activity during construction of a civil community and realization of democratic reforms.

Key words: bureaucracy, bureaucratism, politics, ideology, state management, legal regulation, administrative activity, civil community, democracy, an administrative reform.