

КУДЛАЙ АНДРІЙ АНАТОЛІЙОВИЧ

УДК: 35.08:323.3 (477)

**ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ БЮРОКРАТІЇ В УКРАЇНІ:
ВИТОКИ, ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Спеціальність 23.00.02 – політичні інститути і процеси

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата політичних наук

Одеса – 2004

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Південноукраїнському державному педагогічному університеті ім. К.Д. Ушинського Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник:

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

Офіційні опоненти:

доктор політичних наук, професор
ПОЙЧЕНКО Анатолій Михайлович,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при
Президентові України, проректор-директор

кандидат політичних наук
НІКОЛАЄВА Майя Іванівна,
Одеський національний університет ім. І.І. Мечникова,
старший викладач кафедри історії та світової політики

Провідна установа:

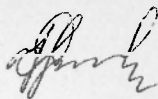
Дніпропетровський національний університет, кафедра
політології, Міністерство освіти і науки України,
м. Дніпропетровськ

Захист відбудеться «10» жовтня 2004 р. о 14.00 годині на
засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.02 Одеської
національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул.
Піонерська, 2, ауд. 312.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеської
національної юридичної академії: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий «10» вересня 2004 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Н.М. Єфтені

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що в даний час у політичній теорії і практиці значно зріс інтерес до проблеми бюрократії, визначення її місця і ступеня впливу на політичні процеси в суспільстві. І це не випадково, оскільки саме в переломні моменти історії (кризові періоди) йде пошук найбільш оптимальних до тих умов методів управління. Цей пошук властивий багатьом країнам. У світовому масштабі такий процес виявлений у загальній тенденції до управління в горизонтальній, а не вертикальній площині. Однак у суспільствах, що трансформуються, до числа яких належить сучасна Україна, посилюється предметне вивчення і в іншому напрямку, дослідженні способів зміцнення вертикалі влади, оскільки в таких суспільствах здійснювати комплексну модернізацію без професійної бюрократії досить складно. Отже, в умовах системної трансформації суспільства і його владних інститутів, професіоналізм в управлінні набуває дедалі більшої актуальності.

Діяльність професійної бюрократії в сучасній системі владних відносин досить багатогранна. Умови складноорганізованої держави вимагають від чиновника виконання багатьох функціональних обов'язків. Ці вимоги визначаються, по-перше, закономірним процесом ускладнення функцій держави як основного інституту політичної системи. По-друге, діяльність і функціональні обов'язки бюрократії в політичному процесі пов'язані зі зміною владних центрів у прийнятті політичних рішень, підвищенні ролі відкритості, прозорості в даному процесі.

Головним показником діяльності бюрократії в сучасному світі, стає показник ефективності, тісно пов'язаний з цілями, вкладеними ресурсами і отриманими результатами. Саме тому, державні службовці повинні володіти різними технологіями і способами підвищення ефективності в управлінні, що постійно змінюються і вимагають професіоналізму. У зв'язку з цим, роль і місце професійно підготовленого чиновника в структурі управління будь-яким суспільством значно зростає. Ця тенденція повинна бути науково осмислена і відображена в практичному застосуванні при реформуванні системи державного управління в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обраний напрямок дослідження пов'язаний з розробкою планової науково-дослідницької теми «Економічні і соціально-політичні механізми модернізації України», яка здійснюється кафедрою політичних наук Південноукраїнського державного педагогічного університету ім. К.Д. Ушинського (№ держреєстрації 0101U005755), одним з виконавців якої є дисертант.

Мета дисертаційного дослідження полягає в аналізові та вивченні різних механізмів ефективного управління в діяльності державних органів, а також пошук оптимальної моделі управління для України і місця управління в ній. Для реалізації наміченої мети було вирішено наступні дослідницькі

завдання:

- розглянути соціальні й історичні корені бюрократії;
- проаналізувати підходи і різноманітні концепції бюрократії;
- вивчити умови формування професійної бюрократії;
- проаналізувати і критично переосмислити історичний досвід України та Росії у становленні професійної бюрократії;
- визначити й обґрунтувати шляхи створення відкритої, професійно відповідальної моделі бюрократії і системи управління в Україні.

Об'єктом дослідження є роль професійної бюрократії в управлінні суспільством.

Предметом дослідження виступають особливості становлення і функціонування бюрократії в сучасній Україні.

Методи дослідження. При вивченні методологічних підходів і концептуальних моделей бюрократії використовувалися загальнонаукові, філософські і спеціальні політологічні, історичні, соціологічні, психологічні методи дослідження. Так, наприклад, системний метод допоміг виявити місце і роль бюрократії в управлінні. Ретроспективний, хронологічний і порівняльний методи застосовувалися при виявленні тенденцій і особливостей у генезисі професійної бюрократії в Україні. Структурно-функціональний метод використовувався при розгляді функцій бюрократії в складноорганізованій державі, а також у вивченні специфіки трансформації управлінських структур і бюрократії в Україні. Клієнтелістський і поведінковий підходи в основному застосовувалися при розгляді наслідків трансформації бюрократії, суспільного устрою і системи управління в сучасній Україні.

Основу джерельної бази дисертаційного дослідження становлять законодавство України і зарубіжних країн, що регламентує діяльність, роль і місце сучасного управління в суспільстві, способи взаємодії із системою управління. Тому даний аналіз потребував застосування емпіричного методу.

Використання соціологічних методів допомогло чіткіше виявити характерні тенденції, перспективи в реформуванні державної служби і професійної бюрократії в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлена як сукупністю завдань, так і способами їх розв'язання. У рамках здійсненого автором дослідження отримано результати, що мають наукове значення.

Здійснено на засадах узагальнення теоретичного та емпіричного матеріалу комплексний політологічний аналіз бюрократії як соціально-політичного явища і досліджені особливості його сучасного тлумачення, котре, на відміну від класичних трактувань, розуміючих бюрократію з точки зору формальних раціональних чинників, включають у вивчення бюрократії і неформальні, ірраціональні чинники. Виявлено та систематизовано основні підходи до класифікації бюрократії, що дозволило розкрити сутність, природу і охарактеризувати багатогранність бюрократії.

Розпочата одна з перших спроб у вітчизняній політичній науці виявити та проаналізувати зв'язок професійних якостей бюрократії з відповідною політичною системою, конфігурацією владних інститутів, що у свою чергу, обумовлює сукупність функціональних завдань та обов'язків бюрократії у суспільстві.

Досліджено і розмежовано основні категорії «бюрократія» та «бюрократизм». Набуло подальшого розвитку визначення сутності та соціально-політичних наслідків бюрократизму, які безпосередньо залежать від співвідношення раціонального і ірраціонального в діяльності бюрократії.

За допомогою компаративістського, ретроспективного і хронологічного методів здійснено аналіз ефективності діяльності бюрократії в закритих і відкритих системах управління; розкрито особливості розвитку та функціонування бюрократії в Україні на різних етапах і дано оцінку того, що формування професійної бюрократії в Україні тісно пов'язане з історичним досвідом становлення управлінських структур у Російській імперії та СРСР.

Виявлена і обґрунтована взаємозалежність процесів первісного нагромадження капіталу зі змінами в професійному розвитку бюрократії в Україні, у перебігу яких в бюрократичному середовищі знизилася ефективність виконання формальних норм, правил, та зріс вплив неформальних способів прийняття політичних рішень, що значною мірою послабило контроль і вплив громадянського суспільства щодо діяльності бюрократії.

Визначено і проаналізовано моделі сучасної професійної бюрократії, які дозволили розглянути тенденції та перспективи розвитку в сфері державного управління. Це дало можливість обґрунтувати вибір оптимальної моделі діяльності професійної бюрократії в Україні, відповідної умовам та вимогам часу. Обґрунтовано, що модель діяльності професійної бюрократії та ефективність управління в умовах трансформації суспільства залежать від чіткості і функціональної співвідпорядкованості всіх ланок вертикалі влади, без якої в Україні неможлива зміцнення демократичної, правової, соціальної держави.

Практичне значення одержаних результатів полягає у теоретичному узагальненні, новому вирішенні проблеми ефективності бюрократії в умовах трансформації суспільства і системи управління. Положення і висновки даного дослідження створюють основу для подальшого вивчення способів підвищення ефективності державного управління, шляхів формування оптимальних моделей професійного розвитку бюрократії. Основні положення дисертації можуть бути використані в навчальному процесі при викладанні окремих тем «Політології», «Соціології» і спеціальних курсів з управління.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації апробовані автором на Міжнародних та Всеукраїнських конференціях, зокрема: «Социальные и политические процессы в Украине и современном мире» (Севастополь, 2001 р.), «Соціальна політика і механізми інтеграції

українського суспільства» (Одеса, 2002 р.), «Государственная власть и политическое участие» (Севастополь, 2003 р.); на I-й та II-й Всеукраїнських конференцій студентів, аспірантів і молодих учених «Крым на пороге XXI века: культура, наука, политика, экономика, экология» (Сімферополь 2001, 2002), на підсумкових конференціях професорсько-викладацького складу і студентів Таврійського екологічного інституту (Сімферополь, 2001–2004 рр.), Південноукраїнського державного педагогічного університету ім. К.Д. Ушинського (Одеса, 2002–2004 рр.).

Публікації. Основні ідеї і результати дослідження викладено в дванадцяти статтях, п'ять з яких опубліковані в наукових фахових виданнях з політології, затверджених ВАК України.

Структура дисертації. Проблеми, що стали об'єктом даного дослідження, визначили логіку і структуру роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 194 сторінки. Список використаних джерел включає 382 найменування (32 сторінки).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовується актуальність обраної теми, об'єкт і предмет дослідження, мета і завдання роботи, розкриваються основні методи, практичне значення дослідження, апробація теоретичних положень. Сформульовано концептуальні положення, що визначені новизною і виносяться на захист.

У першому розділі *«Методологічні підходи і концептуальні моделі у вивченні бюрократії»*, що складається з трьох підрозділів, розглядається сукупність принципів, які обґрунтовують соціально-політичну природу бюрократії. Вивчаються різні трактування в розумінні бюрократії, при цьому особлива увага приділяється сучасним підходам, що визначають моделі розвитку професійної бюрократії в умовах постіндустріального, інформаційного суспільства.

Перший підрозділ «Багатогранність поняття «бюрократія» та ступінь його розробки у науковій літературі» містить обґрунтування міри розробки обраної теми. У ньому також відбиті ключові категорії даного дослідження. Суперечливість і часом неоднозначність у розумінні бюрократії в сучасній політологічній літературі вказує на недостатню, на думку дисертанта, розробку як окремих, так і загальних аспектів проблеми. Автор констатує, що хоча теоретичні положення і наукові концепції, що обґрунтовують роль і місце бюрократії в системі управління виникли наприкінці XIX – на початку XX століть, однак вивчення явища бюрократії почалося ще з найдавніших часів.

Термін «бюрократія» французького походження (від французького – *byreau* – канцелярія, і грецького – *kratos* – влада, сила) і буквально означає «влада канцелярії».

Різні аспекти явища бюрократії вказують на процес ускладнення інститутів держави і влади. Так, дві традиції в розумінні бюрократії, позитивна і негативна, що склалися в науковому середовищі, намагаються пояснити складність і багатогранність явища бюрократії.

Витоки цих тенденцій у науці про бюрократію певною мірою заклали такі видатні мислителі, як Платон, Арістотель, Цицерон, Н. Макіавеллі, Т. Гоббс, Б. Спіноза, К. Гельвецій, В. Гурней, Г. Гегель та інші, які у своїх роботах розглядали питання ефективності державного управління, займалися пошуком оптимальних засобів, формалізуючи процес управління і таким чином створюючи підґрунтя для розгляду бюрократії як формального типу організації.

Системний підхід до бюрократії і способи підвищення її ефективності з урахуванням умов індустріального суспільства був запропонований М. Вебером і розроблявся в теорії управління протягом усього ХХ століття. Такі зарубіжні вчені, як В. Вільсон, Дж. Бернхем, Р. Мертон, Ф. Селзник, П. Блау, Л. Мизес, М. Крозье та інші розглядали практичні і теоретичні основи функціонування бюрократії в суспільстві. Критичний аналіз у вивченні бюрократичних структур дозволив цим авторам підійти до з'ясування причин виникнення бюрократизму і дисфункцій в управлінні. Однак разом з тим ці дослідники продовжували тенденцію позитивного трактування бюрократії і не наполягали на повній заміні формальних структур управління неформальними структурами. Такі українські і російські автори, як І. Алексєєнко, І. Василенко, Н. Грінівська, Дж. Грубер, Л. Гур'єва, Ю. Кальниш, В. Малиновський, Я. Матійчик, М. Масловський, О. Пригожия, В. Скрипнюк продовжують дослідження причин бюрократизму і способів його обмеження.

Позитивна тенденція в теоретичному дослідженні бюрократії, таким чином, не заперечує і деяких критичних зауважень, що в певному плані зближає її з іншою тенденцією в розумінні бюрократії.

Друга тенденція – негативна – визначає бюрократію як силу, що стоїть на шляху історичного прогресу і наведена в працях К. Маркса, В. Леніна, у теорії «наукового комунізму», теорії «нового класу» Л. Троцького, М. Джиласа, М. Восленського, А. Авторханова, концепції революції менеджерів Дж. Бернхема. У рамках методології марксизму вдалося виявити взаємозв'язок негативних проявів бюрократії від умов, що надалі мало великий інтерес у розробці методик ефективного управління.

У підходах українських і російських авторів до вивчення бюрократії простежується розуміння як цієї особливості нинішнього розвитку, так і того, що бюрократія є необхідною частиною політичної еліти будь-якої країни. Цей факт відзначають Є. Альбац, Г. Ашин, О. Гаман-Голутвіна, В. Горбатенко, В. Ігнатов, В. Комаровський, Ю. Коргунюк, Г. Леліков, В. Луговий, В. Малиновський, С. Наумкіна, С. Петров, О. Понедельков, І. Рабинович, О. Старостін, О. Соловйов, В. Цестков, В. Якуба та інші.

У другому підрозділі «Типологія і функції бюрократії» дисертантом показані різні підходи для класифікації бюрократії. Стверджується, що на різноманітні класифікації бюрократії великий вплив мала соціально-політична природа бюрократії, її залежність від конкретних історичних умов, типу політичного розвитку. Широко відома класифікація М. Вебера, в основу якої покладені типи легітимного панування. Раціональний тип політичного панування лежить в основі концепції раціональної бюрократії, яка вважалася М. Вебером ідеальною моделлю в умовах індустріального суспільства.

В основі типології бюрократії, на думку українських дослідників О.В. Лазаренка і О.О. Лазаренка, можуть знаходитися й інші ознаки: професійна, регіональна, національна. Крім того можна класифікувати бюрократію залежно від типу політичного режиму. Оскільки політичний режим, в широкому розумінні, – це засіб реалізації політичної влади, а бюрократія як система управління безпосередньо користується даними засобами, то можна виділити тоталітарну, авторитарну і демократичну бюрократію.

Авторитарний тип бюрократії був у центрі уваги М. Вебера, який дослідив особливості цього типу. Цей тип також вивчається сучасними дослідниками, серед яких мають значення дослідження Ю. Давидова.

Бюрократія в демократичному суспільстві широко і багатогранно розглянута західними вченими: П. Бурдьє, Д. Белом, М. Вебером, Дж. Гелбрейтом, Р. Міхельсом, Дж. Мілем, В. Моммзенем, Е. Кідкером, С. Ліпсетом, Ф. Рігсом, А. Токвілем, М. Елброу. Ці автори вважали, що в умовах демократичного режиму прояви формального бюрократичного управління мають бути максимально мінімізовані. Однак, при цьому не виключається роль і місце професійної бюрократії в умовах індустріального і постіндустріального суспільства.

Інші підстави, наприклад, історико-географічна, цивілізаційна допомагають визначити загальні й особливі риси західного і східного типів бюрократії. Ці глибинні підстави у виділенні бюрократії допомогли дисертантові визначити взаємозв'язок умов, традицій в управлінні з тими функціональними обов'язками, які виконує бюрократія в конкретній політичній системі.

Сучасні умови вимагають від бюрократії виконання безлічі функціональних обов'язків. Тип бюрократичної структури зумовлює набір певних функціональних обов'язків бюрократії та рівень професіоналізму.

Складність у реалізації функціональних обов'язків чиновника, на думку дисертанта, полягає в тому, що об'єктом управління найчастіше виступають складноорганізовані об'єднання і системи: поліетнічні співтовариства, різні групи інтересів, групи тиску, інші соціальні групи громадянського суспільства. Завдання бюрократії полягає в узгодженні інтересів різних соціальних груп. Дисертант зазначає, що нерідко ефективне виконання чиновником своїх функцій залежить від співвідношення раціональних та ірраціональних основ у діяльності чиновника. Межі раціонального і

іраціонального в діяльності бюрократії визначають характер причин виникнення так званих «дисфункцій» або патологій в управлінні. Робиться висновок про те, що розглядаючи функції бюрократії, слід звертати увагу не тільки на раціональні, а і на іраціональні аспекти в управлінні.

Третій підрозділ «Сучасні моделі розвитку професійної бюрократії» присвячений аналізу методологічних підходів до побудови моделі (моделей) професійної бюрократії в умовах складноорганізованого інформаційного суспільства.

Автор розмежовує поняття моделі в широкому і вузькому значенні слова, виділяючи головним критерієм у побудові моделі ефективність бюрократії. Зазначається також і те, що методологічні підходи в побудові нових моделей повинні спиратися на системний, кібернетичний, тектологічний, синергетичний підходи, постіндустріальну концепцію, концепції маркетингу і менеджменту в державному управлінні. Кожний з цих підходів дозволяє визначити з різних позицій варіанти розвитку професійної бюрократії в сучасних умовах.

Для побудови моделі професійної бюрократії системний підхід, розроблений Л. Берталанфі, Т. Парсонсом та іншими, дає змогу аналізувати компоненти системи, формулювати узагальнені моделі з погляду проблемної ситуації. Кібернетичний підхід (С. Бір, І. Новік, У. Ешбі та інші) виділяє загальні інформаційні контури системи управління, з огляду на нелінійні причинно-наслідкову залежність в управлінні, що дає змогу вивчати діяльність бюрократії у здійсненні прямого і зворотних зв'язків в управлінні. Цікавим, на думку дисертанта, є тектологічний підхід О. Богданова, при якому звернена увага на якості системи, співвідношення організуючих і дезорганізуючих засад в управлінні, а також на шляху збереження «рухливої рівноваги». Цей підхід, при побудові оптимальної моделі розвитку професійної бюрократії, дає змогу врахувати стабілізуючу основу в системі управління. Синергетичний підхід, що заснував І. Пригожин, широко представлений у роботах сучасних авторів – А. Венгерова, О. Князевої, С. Курдімова та інших, які звертають увагу на особливості сучасних складних систем і труднощі у досягненні системами рівноваги, що особливо важливо враховувати під час побудови моделі розвитку бюрократії. Завдяки постіндустріальній концепції і концепціям менеджменту та маркетингу можна найбільш повно розглянути умови розвитку сучасної держави і професійної бюрократії.

Автор доходить висновку, що в сучасних умовах пошуки моделі або моделей професійної бюрократії повинні ґрунтуватися на порівнянні ідеальної, нормативної і реальної основ, які дають змогу врахувати тенденції в розвитку бюрократичних структур, особливості нормативно-правової бази, що забезпечує функціонування політичної системи, і реальні умови державної служби.

У другому розділі «Генезис професійної бюрократії: історико-політологічний аспект», що складається з трьох підрозділів, розглянуто і

проаналізовано історичні етапи становлення і розвитку професійної бюрократії в Україні. Автор виявляє й обґрунтовує загальні тенденції в розвитку професійної бюрократії, при цьому виділяючи особливості у формуванні бюрократії професійного типу в Україні. Специфічність розвитку професійної бюрократії визначається характером системи управління, традиціями і сукупністю географічних, історичних, соціальних, економічних, політичних факторів.

У першому підрозділі *«Бюрократія в системі управління: закриті і відкриті системи»*, виявляючи подібні і різні риси закритих і відкритих систем управління, автор стверджує, що абсолютно закритих і відкритих систем у чистому вигляді не існує. Переваги закритої і відкритої систем управління визначаються тим, в яких умовах, в якому історичному часі, за яких обставин існує система, а професійні якості бюрократії залежать від мети, яку ставить перед собою система.

Сучасні автори Р.Ф. Абдеев, Р.Р. Абдеев, М. Мескон, О. Шабров деталізують і поглиблюють ці думки про розвиток систем, звертаючи увагу на глибини, якісні характеристики систем управління. Дисертант погоджується з думкою О. Шаброва, який вважає, що такими якостями системи мають бути: стійкість, динамічний розвиток, рівновага або рівноважність системи, антиентропійність і характер зворотного зв'язку. З погляду основоположника цивілізаційного підходу А. Тойнбі, якісними характеристиками розвитку системи управління можуть також бути гнучкість і еластичність системи.

Бюрократія як адміністративний прошарок системи підтримує і забезпечує її внутрішній гомеостазис. І це є характерним для будь-яких типів систем. Але не можна стверджувати, що існуюча система управління ніяк не впливає на бюрократію. Скоріше, навпаки, система управління висуває певні вимоги до управління.

Відкрита система управління орієнтована на ефективне вирішення завдань, і бюрократичні структури можуть у них мати не тільки лінійний, але і цільовий характер. Чиновник у даній системі зобов'язаний володіти технологіями і різними технічними засобами у прийнятті політичних рішень, від нього вимагається скоріше не ретельність, а творчий підхід у роботі.

У закритих системах бюрократії нескладно перетворитися на корпорацію, замкнуту касту. Органи влади і управління в закритих системах позбавляються можливості одержувати достовірну інформацію про реакцію суспільства на прийняті владою рішення. Зворотний зв'язок все-таки існує, але він набуває латентного, прихованого характеру. У цих умовах влада шукає для вивчення адекватності своїх заходів уже неофіційні канали, оскільки офіційні (бюрократичні структури держави) уже не здатні дати цієї інформації.

Виходячи із загальних і особливих рис закритих і відкритих систем управління, визначається роль, місце, добір, функціональні особливості бюрократії.

У другому підрозділі «Формування її особливості розвитку професійної бюрократії в Російській імперії XVIII – початку XX століть», робиться акцент на тому, що сам процес становлення професійної бюрократії – це тривалий процес, і на його специфіку досить сильний вплив мають традиції в системі управління. На специфіку становлення професійної бюрократії в Україні основний вплив мали особливості російської і континентально європейської традиції в управлінні. Однак, на думку дисертанта, більший вплив справила все-таки російська традиція з її закритою системою і мобілізаційним типом розвитку.

Становлення професійної бюрократії в Україні розглядається дисертантом поетапно, починаючи з I половини XVIII століття і до теперішнього часу.

Розглянуто в другому підрозділі специфічні риси формування професійної бюрократії в XVIII – XIX століттях, які свідчать про спроби верховної влади закріпити меритократичні принципи добору в адміністративно-політичну еліту країни. Тут відзначаються також спроби створити дієву систему контролю і відповідальності чиновників, але вони не мали успіху і не дістали подальшого розвитку у той час.

У третьому підрозділі «Специфіка функціонування радянської номенклатури (1917-1991 рр.)», розглядається подальший розвиток професійної бюрократії в Україні. Зазначається, що система управління в перехідні історичні періоди вимагала більшої твердості і роль бюрократії, особливо в управлінні процесами перерозподілу ресурсів, об'єктивно зростала. Дисертант стверджує, що, незважаючи на низку складностей у розвитку, радянська бюрократія або номенклатура несла соціально-значиму функцію щодо модернізації країни і була певний час ефективною. Завдяки максимальній концентрації владних повноважень бюрократії в СРСР вдавалося вирішувати завдання по модернізації країни. Володіючи певним набором професійних і етичних якостей, своєрідним кодексом адміністративної моралі, радянська номенклатура виконувала поставлені часом завдання, підтримуючи внутрішній гомеостазис системи. Добір і ротация кадрів здійснювалися через партійні структури за допомогою «висувань», що забезпечували оптимальний рівень відповідності цілей держави, і системи управління з вимогами часу, принципами в управлінні. Твердість, але дієвість контролю над політичною елітою і бюрократичною її частиною перешкождала утворенню клієнтел і патрон-клієнтних зв'язків, однак згодом послаблення механізмів контролю сприяло зворотним процесам. З утратою своїх мобілізаційних якостей радянська номенклатура все більше перетворювалася на замкнуту касту. Система привілеїв, що була результатом пріоритетної диспозиції радянської номенклатури в системі розподілу з втратою даних якостей зробила необґрунтованими претензії номенклатури на одержання благ без служби. Ця головна особливість, на думку дисертанта, лягла в основу суперечностей і подальшого руйнування радянської держави.

Третій розділ «Особливості становлення професійної бюрократії в Україні», який структурно складається з трьох підрозділів, присвячений аналізу специфіки і наслідків трансформації бюрократії та управлінських структур після проголошення Україною незалежності. Основна увага приділяється пошукові критеріїв для побудови нової моделі професійної бюрократії в умовах сучасної України.

У першому підрозділі *«Формування українських управлінських структур у 90-ті роки ХХ століття»*, автор розглядає проблеми становлення управлінських структур після проголошення незалежності України. Зазначається, що перші роки незалежності у сфері державного управління були часом кризи і втрачених можливостей. Прагнення зруйнувати тоталітарну систему приводило до істотного ослаблення всіх складових частин механізму державного управління. На цьому тлі була закономірною втрата бюрократією ефективності на початковому етапі зміни управлінських структур. Безсистемність, часом спонтанність проведених верховною владою перетворень у сфері державного управління призводили до того, що в умовах «концептуального хаосу» сама влада ставала дестабілізуючою силою в суспільстві.

Конституція України, прийняття якої знало низку нездоланих суперечностей у системі управління і зробило вертикальне управління ієрархізованим та єдиним, усе-таки тільки пом'якшила ці проблеми. Симбіоз у структурі управління елементів парламентської і президентської республіки з радянською системою управління, на думку багатьох українських авторів (Ф. Рудич, О. Дергачов, В. Танцюра, С. Наумкіна), не сприяв після проголошення незалежності формуванню ефективної системи управління. Більше того, головні проблеми, пов'язані з визначенням пріоритетів у державному реформуванні, пошуком джерел фінансування реформи, наповнення новою якістю функцій чиновника на початковому етапі утворення незалежної української держави вирішити не вдалося.

В другому підрозділі *«Специфіка трансформації бюрократії в Україні»*, зазначено характерні риси трансформації бюрократії, що спостерігалися в Україні в період зміни управлінської структури. Автор відзначає подібність у трансформації бюрократії в Україні з аналогічними процесами, що відбувалися в інших пострадянських республіках.

Аналізований дисертантом клієнтелістський підхід до розуміння трансформації бюрократії в Україні, допоміг виділити особливості цього процесу. Втрата мобілізаційного характеру бюрократії, що спостерігалася в розглянутий період, призводила до зниження якості управління, ослаблення кадрового потенціалу, пріоритету приватних інтересів над суспільними інтересами. Ця особливість у трансформації бюрократії не змогла не призвести до зниження авторитету управлінців у суспільстві, виникнення своєрідного конфлікту між офіційною роллю чиновника і почуттям власної неповноцінності.

Дисертант зазначає, також, що в процесі трансформації суспільство змінювалося набагато повільніше, ніж держава. Тому, незважаючи на ряд істотних індустріальних перетворень XX століття, українське суспільство зберегло деяку традиційність, і ця особливість не могла не враховуватися бюрократією, що у своїй діяльності використовувала і використовує набір технологій і методів, характерних для закритих систем управління. Автор доходить висновку, що втрата бюрократією в ході трансформації своїх функцій у суспільстві об'єктивно призводить до пошуку нових моделей професійного розвитку бюрократії.

У *третьому підрозділі «Пошуки моделі професійної бюрократії в Україні»*, автор не обмежується лише Україною, зазначаючи, що пошуки ефективних форм і методів управління характерні для світу в цілому. Низка невдалих спроб реформування державної системи управління з використанням менеджerialних методик призвели до кризи систем державного управління в багатьох країнах світу. Не можна не відзначити той факт, що тенденції останніх років у сфері управління, особливо в колишніх пострадянських республіках, свідчать про підвищення ролі держави у всіх сферах життя суспільства. Суспільство стало більш вимогливим до виконання державою її управліннями своїх функцій. Тому і пошуки оптимальної моделі розвитку професійної бюрократії повинні ґрунтуватися на розумінні правлячою елітою, що модель повинна бути гнучкою, але в той же час досить твердою. В сучасних умовах в Україні необхідним є комплекс взаємозалежних послідовних дій у сфері державного управління. Пріоритетними вважаються напрямки удосконалення процедури прийняття і просування по службі, вирішення кадрового питання за рахунок всебічної освітньої підготовки. Дисертант, вважає, що формування в Україні ефективної і професійної бюрократії залежить від тимчасових умов і стабілізуючих властивостей самої політичної системи. Тому збереження і удосконалення вертикалі влади для подальшого розвитку демократичних принципів має залишатися першорядним.

У висновках узагальнюються основні ідеї і положення дисертаційного дослідження, що мають наукове і практичне значення.

Структурно-функціональний і системний підходи до вивчення бюрократії допомогли виділити ті складові частини явища, що характеризують його з погляду професіоналізму. Так, системний підхід М. Вебера обґрунтовує, що головним критерієм професіоналізму в управлінні можна вважати ефективність бюрократії.

У ході дослідження виявлено, що бюрократія як формальний тип організації може бути надзвичайно ефективною, якщо вона виконує певний комплекс функціональних обов'язків, що постійно змінюються і удосконалюються в часі. Сукупність функціональних обов'язків та професійних якостей бюрократії визначаються, на думку дисертанта, характером системи управління.

Дослідження проблеми генезису професійної бюрократії допомогло обґрунтувати висновок про те, що якісна характеристика професіоналізму залежить від умов системи і, насамперед, її відкритості і закритості. Дисертант виходить з постулату про те, що критеріями для визначення ефективності бюрократії у відкритій або закритій системі управління є системна стійкість, динамічний розвиток, рівновага системи, антиентропійність, наявність діючого механізму зворотного зв'язку.

У ході дослідження обґрунтовано, що носієм перетворень у закритій системі управління є професійний чиновник, який вміє перерозподіляти базові ресурси в ході модернізації держави і суспільства.

Криза закритої системи і механізмів управління після проголошення Україною незалежності була викликана втратою бюрократією своїх основних якостей щодо модернізації суспільства. Дисертант вважає, що причиною цього стала участь певних груп бюрократії в процесі первісного нагромадження капіталу. Цей процес був пов'язаний, насамперед, із приватизацією чиновником управлінських функцій, що в умовах бурхливого росту приватних структур призвело на початковому етапі трансформації до зниження професіоналізму і ефективності в управлінні суспільством.

Безсистемність багатьох перетворень у державній сфері, дискредитація базових цінностей радянського суспільства і, насамперед, корпоративних цінностей та інтелектуальної праці самого чиновника були характерними тенденціями в трансформації бюрократії після проголошення Україною незалежності. Доводиться визнати той факт, що незалежність України розв'язала тільки проблеми державності як такої, однак залишила без відповіді питання про систему цінностей і модель розвитку, що позначилося на втраті професійних якостей, зниженні кадрового потенціалу в державному управлінні. Підвищити ефективність державного управління, на думку дисертанта, можна тільки за допомогою продуманої програми дій, орієнтованої на цінності демократичної правової, соціальної держави.

У ході дослідження виявлено, що вестмінстерська модель з її менеджеріальним підходом у державному управлінні може виявитися згубною для системи управління, що перебуває в трансформаційному стані. Тому автор вважає, що для України найбільш прийнятною і відповідною до сучасних умов буде та модель професійного розвитку бюрократії, яка буде ґрунтуватися на активній ролі держави та її структур у трансформаційних процесах. Виходячи з цього, найбільш оптимальна модель професійної бюрократії в Україні повинна бути гнучкою, але в той же час твердою, що дозволяє контролювати управлінські структури, що особливо необхідно в умовах зміцнення демократичних завоювань. Цей висновок дисертант вважає найбільш важливим.

Модель професійної бюрократії повинна виходити також з орієнтирів, визначених у Конституції України, на побудову демократичної, соціальної, правової держави. Саме від наявності дієздатної системи професійної

бюрократії, що відповідає потребам та завданням часу, буде залежати якісне зростання в усіх сферах діяльності суспільства.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Кудлай А.А. Влияние бюрократии на процессы первоначального накопления капитала на постсоветском пространстве // Перспективы. – 2002. – №1(17). – С. 38-44.
2. Кудлай А.А. Бюрократия в закрытых и открытых системах управления // Перспективы. – 2002. – №4(20). – С. 98-104.
3. Кудлай А.А. Бюрократия: подходы к ее изучению // Політологічний вісник. 36. наук. праць. – К.: Знання України, 2003. – Вип.15. – С. 104-115.
4. Кудлай А.А. К вопросу о формировании новой модели профессиональной бюрократии в Украине // Актуальні проблеми політики. 36. наук. праць. – Одеса: Юридична літ-ра, 2003. – Вип. 17. – С. 331-336.
5. Кудлай А.А. О функционировании профессиональной бюрократии на современном этапе // Вестник СевГУ. Вип. 52. Политология: Сб. наук. тр. /Редкол.: Ю.А. Бабинов (отв. ред.) и др. – Севастополь: Изд-во СевНТУ, 2004. – С. 193-98.
6. Кудлай А.А. К проблеме изучения факторов реформирования региональной государственной службы в Украине // Крым на пороге XXI века: культура, наука, политика, экономика, экология. Материалы I Всекрымской конференции студентов, аспирантов и молодых ученых Крыма. – Симферополь: Изд-во ТЭИ, 2001. – С. 67-69.
7. Кудлай А.А. Шаги навстречу: контакты российской и украинской элит // Геополитические аспекты региональной безопасности Причерноморья. – Симферополь: Изд-во ТЭИ, 2001. – С. 37-40.
8. Кудлай А.А. Развитие бюрократии в Украине (исторический аспект) // Ученые записки Таврического экологического института. – Симферополь, 2002. – Выпуск 3. – С. 29-38.
9. Кудлай А.А. О некоторых особенностях регионального государственного управления в полиэтническом обществе // Крым на пороге XXI века: культура, наука, политика, экономика, экология. Материалы II Всекрымской конференции студентов, аспирантов и молодых ученых Крыма. – Симферополь: Изд-во ТЭИ, 2003. – С. 133-136.
10. Кудлай А.А. Проблемы формирования профессиональной бюрократии в Украине // Вісник ОНУ. – Т. 8. Вип. 9. Соціологія і політичні науки. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Соціальна політика і механізми інтеграції українського суспільства» 27-28 вересня 2002 року. – Одеса: ОНУ, 2003. – С.495-500.
11. Кудлай А.А. Некоторые аспекты поиска современной модели профессиональной бюрократии // Государственная власть и политическое участие: материалы международной научной конференции / Редкол.: Ю.А. Бабинов и др. – Севастополь: Изд-во СевНТУ, 2003. – С. 86-87.

12. Кудлай А.А. Восток и Запад: поиски совершенствования механизмов управления // *Альтернативы современной демократии в свете третьей мировой теории* (Материалы симпозиума в Автономной республике Крым, 13 февраля 2004 г.). – К.: Феникс, 2004. – С.71-74.

АНОТАЦІЯ

Кудлай А.А. Формування професійної бюрократії в Україні: витоків, тенденцій та перспектив. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук за спеціальністю 23.00.02 – політичні інститути та процеси. Одеська національна юридична академія, Одеса, 2004.

У дисертації здійснено аналіз процесу формування і розвитку професійної бюрократії в сучасній Україні. Розглянуто специфіку процесу, що відбувається в умовах системної трансформації держави і суспільства. Показано труднощі, що виникають у становленні професійної бюрократії в Україні.

Визначено і проаналізовано моделі сучасної професійної бюрократії, які дозволили розглянути тенденції та перспективи розвитку в сфері державного управління. Це дало можливість обґрунтувати вибір оптимальної моделі діяльності професійної бюрократії в Україні, відповідної умовам та вимогам часу.

Обґрунтовано, що система управління має бути досить твердою, і водночас гнучкою, що дозволяє регулювати основні процеси за допомогою держави і суспільства. Зроблено висновок про те, що однією з головних умов формування в Україні суверенної демократичної, соціальної, правової держави є наявність дієздатної, ефективної і професійної бюрократії.

Ключові слова: бюрократія, професійна бюрократія, управлінець, чиновник, державний службовець, адміністративно-політична еліта, бюрократизм, політична система, ефективність систем управління.

АННОТАЦИЯ

Кудлай А.А. Формирование профессиональной бюрократии в Украине: истоки, тенденции и перспективы. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02 – политические институты и процессы. Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2004.

В диссертации осуществлен анализ процесса формирования и развития профессиональной бюрократии в современной Украине. Показана специфика данного процесса, происходящего в условиях системной трансформации государства и общества.

В работе систематизированы основные подходы к классификации бюрократии по общим и специальным основаниям. В исследовании бюрократии как социально-политического явления определены два подхода к его изучению – положительный и отрицательный. Первый трактует бюрократию как формальную организацию, способствующую

эффективности системы управления обществом. Второй рассматривает явление с критической точки зрения, предлагая отказаться от бюрократии в пользу неформальных начал в управлении.

В диссертации выделена взаимосвязь условий, управленческих традиций от профессиональных качеств бюрократии. Проанализированы современные модели развития профессиональной бюрократии, которые позволяют определить роль и место бюрократии в политической системе. Показано, что функционирование бюрократии в современной политической системе связано с развитием и использованием информационных технологий постиндустриального общества. Обосновано, что информатизация государственного управления требует от чиновника профессионализма.

В работе показано, что формирование в Украине профессиональной бюрократии происходило в условиях закрытой системы управления, отбор и профессиональные навыки в ней регулировались жесткими параметрами выживаемости системы. Выявлено, что эффективное функционирование бюрократии и профессионализм связаны в закрытой системе с обеспечением ею ведущей роли в преобразованиях общества. Подтверждается, что с потерей бюрократией способности качественно влиять на процессы модернизации общества теряются и ее профессиональные возможности в закрытой системе управления.

Обосновано, что возникшие сложности в формировании профессиональной бюрократии в Украине связаны как с тенденциями разрушения советской системы управления и возникшей дезорганизацией, так и с особенностями современного состояния государственной службы в мире в целом. В результате проведенного исследования автор пришел к важному выводу о том, что вестминстерская модель профессионального развития бюрократии, реализуемая в качестве основополагающей в реформировании государственного управления в большинстве западных стран, не соответствует как традициям в управлении, так и политическим, социально-экономическим условиям современной Украины.

Определены и проанализированы модели современной профессиональной бюрократии, которые позволили рассмотреть тенденции и перспективы развития в сфере государственного управления. Это дало возможность обосновать выбор оптимальной модели деятельности профессиональной бюрократии в Украине, соответствующей условиям и требованиям времени. Обосновано, что модель деятельности профессиональной бюрократии и эффективность управления в условиях трансформации общества зависят от четкости и функциональной соподчиненности всех ветвей вертикали власти, без которой в Украине невозможно упрочение демократического, правового, социального государства.

Проделанный анализ современного состояния государственного управления в Украине, свидетельствует о трудностях в достижении поставленных задач. Важным представляется реорганизация

государственного управления на основах демократических норм и ценностей. Выявлено, что при таких параметрах система управления должна быть достаточно жесткой, и одновременно гибкой, позволяющей регулировать основные процессы с помощью государства и общества.

В диссертации отмечается, что профессиональное развитие и результативность деятельности бюрократии в Украине во многом зависит от создания постоянной, регулярно действующей системы подготовки и переподготовки управленческих кадров, ориентированной на воспитание чувства патриотизма, формирования моральной, правовой ответственности бюрократии перед обществом.

Сделав вывод о том, что одним из главных условий формирования в Украине суверенного демократического, социального, правового государства является наличие дееспособной, эффективной и профессиональной бюрократии.

Ключевые слова: бюрократия, профессиональная бюрократия, управленец, чиновник, государственный служащий, административно-политическая элита, бюрократизм, политическая система, эффективность систем управления.

SUMMARY

Kudlay A.A. The formation of professional bureaucracy in Ukraine: origins, tendency, prospect. – Manuscript.

Thesis presented for the scientific degree of Candidate of political sciences in speciality 23.00.02 - Political Institutions and Processes. Odessa National Law Academy, Odessa, 2004.

The analysis of the process of formation and development of professional bureaucracy in modern Ukraine is done in this thesis. The specific feature of this process which is going in the conditions of system transformation of the state and society is examined. The difficulties in the formation of professional bureaucracy in Ukraine are shown.

Models of modern professional bureaucracy which have allowed to consider tendencies and prospects of development in sphere of the government are determined and analyzed. It has enabled to prove a choice of optimum model of activity of professional bureaucracy in Ukraine corresponding to conditions and requirements of time.

It is proved that the system of administration must be strong enough and flexible at the same time and let regulate the basic processes with the help of the state and society. The conclusion is made that one of the most important formation conditions of sovereign, independent, democratic, social and law state in Ukraine is the existence of capable, effective and professional bureaucracy.

Key words: bureaucracy, professional bureaucracy, administrator, official state employee, administrative political elite, bureaucratism, political system, effectiveness of the system of administration.