

УДК 32:35.08 «1990/2013»

**С. Г. Савельєв**

аспірант кафедри політології Інституту соціологічних наук  
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова  
к. 35, Французький бул., 24/26, Одеса, 65058, Україна  
тел.: +38(063) 436-75-23  
e-mail: savelev10.08.89@gmail.com

## ПРОБЛЕМИ І ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ БЮРОКРАТІЇ В СУЧАСНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

У статті йдеться про функції бюрократії в сучасному суспільстві, про її існуючі форми, характерні для глобалізованого світу, а також тенденції розвитку і перспективи держслужби на сучасному етапі. Основною метою даної статті є відповідь на питання, як в даний момент відбувається розвиток бюрократії, а також що необхідно зробити для подальшого покращення функцій держави, щоб вона виконувала свої завдання найбільш продуктивно і допомагала суспільству вирішувати соціально значущі питання.

**Ключові слова:** бюрократія, держслужбовці, бюрократична система, глобалізація, державна служба.

На сучасному етапі розвитку суспільства велике значення багато зарубіжних і вітчизняних дослідників приділяють ролі бюрократії в управлінні державним апаратом, її особливостям. Введення законів якісного менеджменту в держуправління є одним з найбільш важливих завдань, які стоять як перед ученими, так і перед самими держуправлінцями, тому дослідження розвитку бюрократії в сучасному суспільстві дасть нам можливість відповісти на питання, що конкретно важливо змінити в її функціонуванні і якими мають бути завдання, покладені на неї.

Характеризуючи рівень розробки проблеми, слід відзначити роботи таких вітчизняних і зарубіжних дослідників, як Бітем Д., Горлач М. І., Щокін Г. В., Цветаєв В. М., які в своїх роботах приділяють особливу увагу розвитку та функціонуванню бюрократії.

**Відповіді на питання, як нині відбувається розвиток бюрократії, а також що необхідно зробити для подальшого покращення функцій держави, щоб вона виконувала свої завдання найбільш продуктивно і допомагала суспільству вирішувати соціально значущі питання, є метою даної статті та її проблематикою.**

У сучасних демократичних суспільствах основні функції бюрократії зводяться до того, що, по-перше, бюрократична система забезпечує функціонування політичної системи, політичних і соціальних інститутів. По-друге, бюрократична система сприяє дотриманню відповідних інтересів народу, демократичних концепцій і механізмів їх реалізації практично. По-третє, здійснення контрольних функцій за діяльністю окремих елементів бюрократичної системи з метою відведення їх можливого відходу від де-

мократичних принципів політичного і суспільного управління, закритості і недоступності для будь-якого громадянина суспільства. По-четверте, керівництво діяльністю спеціальних інститутів з вивчення політичних процесів, які відбуваються в суспільстві, узагальнення досвіду та вироблення рекомендацій поглиблення демократизації політичного життя [1, с. 224].

Але поряд з цим існують і «азіатські форми» бюрократії, що увійшли в ХХІ століття в дещо модифікованому варіанті. У цих формах основним принципом є «раціонально-рутинно-бюрократичний». У тих сучасних суспільствах, де в системі державного управління панують вольовий і рутинно-бюрократичний принципи, бюрократія діє своєрідно: існують свого роду закони і регламентуючі інструкції, але їх не дотримуються або дотримуються в такому обсязі, в якому вони відповідають певній ідеологічній установці, заснованій не на тому, що є, а на тому, що нібито повинно бути. Конституційні норми регулюють не організаційно-правові питання діяльності держави, а політико-ідеологічні відносини в суспільстві. При такій постановці справи державне управління, як і колись, не має більш-менш чітко обмежених завдань і функцій. Управління майже не обмежено — йому підлягає все: економіка, наука, культура, мистецтво, релігія, смаки людей тощо. Управління організацією переростає в управління суспільством на основі інструкцій і законів [2, с. 173–174].

У сучасних умовах глобалізації економічного розвитку і вирішення екологічних, соціальних та інших проблем розвинуті країни приділяють велику увагу вдосконаленню системи державного управління, визначальними складовими якої є державний апарат і державна служба.

Переконалим доказом цього висновку є те, що, починаючи з 1993 р., в США наполегливо і послідовно здійснювалася чергова (одинадцята в минулому столітті) адміністративна реформа. Головна мета перебудови державного апарату полягає в тому, що «уряд повинен працювати краще, а коштувати менше». Її основою є вдосконалення організації діяльності органів влади та її змісту, спрямованих на досягнення певних цілей. У деяких штатах приймаються аналогічні за змістом акти, які певним чином перебудовують діяльність місцевих органів.

Для досягнення основної ідеї реформування державного управління в США та контролю за реалізацією цього акта було створено спеціальний офіс на чолі з віце-президентом А. Гором, який розробив 384 рекомендації і 1250 конкретних пропозицій, спрямованих на поліпшення функціонування державного механізму на всіх рівнях.

Перебудова державної служби як у США, так і в інших розвинених країнах світу була викликана зростанням невдоволення населення щодо змісту та якості діяльності державних установ. Вона здійснюється сьогодні за допомогою провідних фахівців у сфері менеджменту на основі новітніх досягнень науково-технологічної та інформаційної революцій, з урахуванням кращих моделей в цій галузі у світовому масштабі. Виходячи з цього, дослідження, вивчення, узагальнення та впровадження в життя позитивного міжнародного досвіду у сфері державної служби набуває сьогодні особливо актуального значення.

У сфері державної служби реформування спрямоване на забезпечення її результативного, економічного та ефективного функціонування. Це означає необхідність функціонування державної служби в режимі досягнення поставлених цілей з мінімальними витратами. Більшість адміністративних реформ у розвинених країнах у даному напрямі були підпорядковані вирішенню саме цього важливого завдання. Незважаючи на зростаючу зацікавленість суспільства в інших цінностях державної служби, таких як чутливість до суспільних потреб, рівність і справедливість для всіх громадян, включення громадян у процес прийняття рішень і т. п., результативність та ефективність залишаються головною метою і критеріями оцінки функціонування державної служби.

Проблема підвищення результативності та ефективності державної служби традиційно вирішується за допомогою вдосконалення формальної організації. Основні організаційні принципи в цьому відношенні такі:

- цільова організація функціонування і відповідна їй структура міністерств, департаментів, агентств та інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- поєднання однотипної діяльності в єдиних підрозділах органу;
- відповідність і поєднання влади (повноважень) та власності;
- забезпечення єдиноначальності в тому сенсі, що кожна група підлеглих має одного керівника;
- обмеження кількості підлеглих, які підпорядковуються одному керівнику;
- використання принципу управління по відхиленнях, тобто дії керівництва повинні мати випереджаючий характер і бути спрямовані на відновлення нормального протікання управлінського процесу у разі появи відхилень;
- забезпечення ланцюга команд зверху вниз і відповідальності знизу доверху [3].

Особливо важливими питаннями управління персоналом, зайнятим на державній службі, є методи відбору і призначення працівників, критерії їх просування по службі, методи організації їх праці та робочого часу. Дані методи здатні суттєво вплинути на умови найму та кваліфікацію державних службовців, а отже, на якість, ефективність і престиж їхньої праці.

У більшості країн держава — найбільший наймач кваліфікованого персоналу. Майже у всіх країнах умовою прийому на державну службу кваліфікованих працівників є наявність певних професійних даних і, як правило, визнаного диплома або університетського ступеня. Але держава наймає також велику кількість менш кваліфікованих працівників (наприклад, конторський персонал, стенографісток, водіїв тощо), вимоги до яких можуть істотно відрізнятися від вимог до фахівців. Тут більш важливим може виявитися профнавчання після вступу на роботу.

В принципі прийом на державну службу проводять на основі відкритого конкурсу та з урахуванням кваліфікації. Відбирають зазвичай на основі письмових іспитів або тестів, у ряді випадків їх доповнюють співбесідою

або психологічними випробуваннями. Знову прийняті на роботу зазвичай проходять випробувальний термін.

Нині більшість країн дотримуються двох основних підходів до прийому на державну службу. Перший полягає в наймі порівняно молодих людей — зі шкіл або університетів. Просування по службі в цьому випадку ґрунтується або на стажі чи особистих достоїнствах, або на їх поєднанні. Другий підхід передбачає залучення осіб, які мають досвід роботи за фахом у приватному секторі. Він базується на тестах, що мають певне відношення до роду занять людини, і використовується для найму осіб певних професій, яких зазвичай у державному секторі не вистачає.

У більшості країн при прийомі на державну службу діють особливі критерії, наприклад, громадянство, наявність громадянських прав (право голосу), мінімальний і максимальний вік, стан здоров'я, моральний вигляд і відповідність вимогам, що пред'являються до державних службовців. У ряді країн в якості загальної умови передбачена також лояльність до країни, конституції і існуючого політичного режиму.

У більшості систем державної служби діє внутрішній порядок посадового просування з урахуванням здібностей працівника, отриманої ним підготовки, стажу та інших факторів. Порядок і критерії просування різні залежно від умов найму, виду робіт і займаної посади. Головними критеріями служать стаж і якість роботи. Враховуються також здатності виконувати більш відповідальну роботу, ефективність праці, а в ряді країн — і стан здоров'я. Переваги працівника зазвичай оцінюють на основі результативності виконання роботи, а іноді шляхом співбесіди або іспиту.

Оцінка, або атестація працівника, — це головний аспект управління персоналом і важливе джерело інформації як для керівництва, так і для працівників. Вона дозволяє отримати необхідну інформацію про особисті якості, здібності керувати людьми і розпоряджатися ресурсами, про поліпшення якості праці, про заробітну плату, переміщення, про подальше професійне навчання, а також про звільнення. Атестація також може допомогти працівникам у продовженні кар'єри, забезпечуючи їх інформацією про їх сильні і слабкі сторони, про потреби у підвищенні кваліфікації та професійному вдосконаленні. Оцінка роботи, кваліфікації та здібностей службовця зазвичай міститься у щорічних звітах, які, як правило, складає безпосередній начальник і які носять або конфіденційний, або відкритий характер.

Все більше країн прагнуть стимулювати мобільність всередині державної служби і між нею і іншими секторами економіки; для цього розроблені спеціальні програми, розраховані головним чином на керівних та висококваліфікованих співробітників. Метою підвищення мобільності є:

- придбання нових навичок;
- подолання опору змінам;
- посилення взаємодії всередині уряду;
- гнучка розстановка керівних кадрів;
- поліпшення зв'язків і взаєморозуміння між урядом і громадськістю;
- вирішення проблем просування, мотивації та збереження кадрів;

– заохочення до ефективного застосування нових інформаційних технологій;

– створення організаційних структур, орієнтованих на більш якісні послуги.

Рекомендації Міжнародної організації праці про скорочення робочого часу, що поширюються на всіх найманих працівників, визначили 40-годинний робочий тиждень в якості соціальної мети. Ця мета досягнута або майже досягнута в більшості країн. Збільшена також тривалість оплачуваної відпустки. Розподіл робочого часу протягом дня, тижня, року і навіть усього трудового життя стає більш різноманітним і гнучким з урахуванням таких факторів, як технічний прогрес, структура населення та побажання працюючих, а також економічних міркувань щодо ефективності та конкурентоспроможності.

Понаднормова робота і робота за межами графіку, чергування, нічна і змінна робота (де це передбачено) оплачуються додатково і, як правило, компенсуються скороченням нормального робочого часу.

У більшості країн державні службовці, крім базового окладу за відповідною посадою, отримують надбавки за стаж та (або) у вигляді винагороди за якість праці. Оптимальна кількість посадових рівнів визначається правилами і процедурами підвищення по службі. Список додаткових виплат, особливо в країнах, що розвиваються, досить великий: доплати у зв'язку зі зміною вартості життя; компенсація житлових витрат; надання транспорту; доплати за складність умов роботи; доплати за покриття представницьких витрат; сімейні надбавки; оплачені подорожі під час відпусток; доплати за високу кваліфікацію. Нині доплати складають значну частину загального заробітку державних службовців в багатьох країнах.

Розмір пенсій державних службовців залежить від поєднання декількох чинників: заробітку, на основі якого вони нараховуються, методу розрахунку та механізму коригування раніше розрахованих пенсій. По всіх названих параметрах пенсійне забезпечення державних службовців краще, ніж працівників приватного сектора.

У цілому ефективність і результативність діяльності у сфері державної служби можна підвищити різними шляхами, основними з яких є:

- відкритість процедур найму та просування по службі;
- політика заробітної плати, стимулююча якісну роботу;
- поліпшення методів всього соціального управління і, зокрема, методів управління персоналом;
- поліпшення професійної підготовки кадрів державного управління.

Також важливим є вирішення питання впливу політики на державну службу. У цьому відношенні існують два протилежні підходи. При першому підході акцент роблять на політичну природу державної служби як інструмента державної політики. При другому підході державну службу розглядають як нейтральний технічний інструмент управління, позбавлений політичного змісту. Проте останнім часом підкреслюють взаємодоповнюючий характер політики та державної служби. Різноманіття функцій державної служби вимагає певного розмежування не тільки між політикою і

управлінням, але й між прийняттям рішення і здійсненням політики. Система державного управління повинна захищати погляди і дії державних службовців від суб'єктивних політичних маніпуляцій [4].

Необхідно відзначити, враховуючи розвиток інформаційних технологій, їх широке розповсюдження, яке якісно змінює суспільне життя і призводить до революційних зрушень у політичній, економічній, соціальній, культурній та інших сферах, що зростає така тенденція в розвитку державної служби, як впровадження в неї методів і технологій інформаційного суспільства, що дозволяють якісно поліпшити її роботу, а також справлятися з широким колом проблем і задовольняти різноманітні очікування суспільства.

**Висновки:** У сучасному розвитку бюрократії спостерігаються такі загальні тенденції, як спрощення структури державного апарату, а також його скорочення, введення єдиноначальності на всіх рівнях, чітке окреслення функцій і обов'язків держслужбовця, а також його соціальних прав і гарантій, здійснення прозорих методів відбору для роботи в держустановах, виплата доплат до заробітної плати, стимулюючих якісну роботу. Також важливо відзначити тенденцію, що намітилася відносно розмежування і відділення державної служби від політики, яке допоможе бюрократії здійснювати свої функції найбільш неупереджено і об'єктивно, незалежно від політичних партій та їх лідерів, а також буде захищати державний апарат від різного виду маніпуляцій і популістських рішень. Всі ці тенденції в розвитку бюрократії допоможуть як її реформуванню (спростити і впорядкувати її функції, а також поліпшити їх якість та своєчасність надання), так і подальшому розвитку держслужби.

### Список використаної літератури

1. Горлач М. И. Политология / М. И. Горлач, В. Г. Кремень. — Харьков: Печатный центр «Единорог», 2002.
2. Антонова Н. Б. Теория и методология государственного управления: курс лекций / Н. Б. Антонова, Л. М. Захарова, Л. С. Вечерм — 4-е изд., стер. — Мн.: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2007.
3. Оболенський О. Ю. Основні концепції бюрократії та сучасні тенденції розвитку державної служби / О. Ю. Оболенський // Державна служба. — Режим доступу: <http://studentbooks.com.ua/content/view/1220/76/1/1/#1886>. — Дата доступу: 24.03.13. — Назва з титул. екрану.
4. Щёкин Г. В. Мировые тенденции в управлении персоналом государственной службы / Г. В. Щёкин // Социальная теория и кадровая политика. — Режим доступу: [http://pidruchniki.ws/1656092436119/sotsiologiya\\_/mirovye\\_tendentsii\\_upravlenii\\_personalom\\_gosudarstvennoy\\_sluzhby#495](http://pidruchniki.ws/1656092436119/sotsiologiya_/mirovye_tendentsii_upravlenii_personalom_gosudarstvennoy_sluzhby#495). — Дата доступу: 24.03.13. — Название с титул. экрана.

*Стаття поступила до редакції 01.04.2013*

**С. Г. Савельев**

кафедра политологии Института социологических наук  
Одесского национального университета имени И. И. Мечникова  
к. 35, 24/26, Французский бул., Одесса, 65058, Украина

## **ПРОБЛЕМЫ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ БЮРОКРАТИИ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ**

### **Резюме**

В статье идет речь о функциях бюрократии в современном обществе, о ее существующих формах, характерных для глобализированного мира, а также тенденциях развития и перспективах госслужбы на современном этапе. Основной целью данной статьи стал ответ на вопрос, как в данный момент происходит развитие бюрократии, а также что необходимо сделать для дальнейшего улучшения функций государства, чтобы оно выполняло свои задачи наиболее продуктивно и помогало обществу решать социально значимые вопросы.

**Ключевые слова:** бюрократия, госслужащие, бюрократическая система, глобализация, государственная служба.

**S. G. Savelyev**

Political Department of Social Sciences Institute  
of Odessa Mechnikov National University  
r. 35, 24/26, Frantsuzsky Boulevard, Odessa, 65058, Ukraine

## **PROBLEMS AND TENDENCIES OF DEVELOPMENT OF BUREAUCRACY IN MODERN SOCIETY REALITY**

### **Summary**

The article is about the functions of bureaucracy in modern society, its existing forms, which are characteristic of the globalized world and about the tendencies of development and prospects of the public service today. The main purpose of this article is a response to a question about the development of the bureaucracy at the moment and what should be done to improve the further functions of the state, in order to perform its tasks more productive and help society to solve socially significant issues.

**Key words:** bureaucracy, public offices, bureaucratic system, globalization, public service.