

ТЕОРЕТИЧНА КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ І НАУКОВА ПРОБЛЕМАТИКА ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ



Тетяна КІЗИМА

БЮРОКРАТІЯ І ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ: ФУНКЦІОНАЛЬНА ДЕТЕРМІНОВАНІСТЬ ТА ФЕНОМЕНОЛОГІЯ ВЗАЄМОДІЇ

Розглянуто історичні аспекти становлення і розвитку бюрократії як специфічної ланки управління державними фінансами. Подано погляди відомих вчених щодо сутності цього явища, окреслено основні розбіжності між бюрократичними та ринковими принципами господарювання, запропоновано окремі рекомендації щодо реформування та підвищення ефективності роботи органів державного управління в Україні.

In the article the history aspects of becoming and development of bureaucracy are analysed as management models of state finances, the outlook of well-known scientists as for the essence of this phenomenon is given, the main differences between bureaucratic and market principles of management are outlined, some recommendations as for the reforming and increasing of work efficiency of organs of government in Ukraine are suggested.

Важливою інстанцією (крім представницького законодавчого органу), котра формує вагомі фінансові рішення в державі, є бюрократичний апарат.

Термін “бюрократія” походить від давньоримського “бара”, що в перекладі означає тканину, якою накривали стіл, де писали документи. Згодом, уже за часів держави франків, від цього слова утворилося “боро” – назва кімнати, де писали документи [1, 86]. Пізніше, з формалізацією влади, зросло значення як письмових документів у державному управлінні, так і роль людей, які їх готували.

Дослідження різних аспектів впливу бюрократії на функціонування державних фінансів здійснювали такі зарубіжні вчені,

як Дж. Б'юкенен, М. Вебер, Дж. Мілль, А. Сміт, Г. Таллок, Л. Фрідмен. Серед українських дослідників, які систематизували теоретичні підходи вищезгаданих науковців крізь призму вітчизняних реалій, слід назвати В. Андрущенко, В. Коростея, В. Федосова, В. Цветкова та ін.

В українській мові термін “бюрократія” аналога не має, оскільки в період формування централізованих національних держав у Західній Європі в XV–XVII ст. у нашій країні були відсутні соціально-політичні умови для бюрократичної діяльності. В козацький період історії України бюрократія як відокремлена суспільна верства професійних урядовців так і не склалася.

Таким чином класична форма бюрократії виникла в країнах Західної Європи з посиленням державної влади. У процесі політичного протиборства з феодалською аристократією центральній владі разом із буржуазією потрібна була окрема адміністративна каста лояльних урядовців, незалежно від їх станового чи регіонального походження. Починаючи з ХІХ ст. зростає роль держави, її функції значно розширилися, а завдання управління ускладнилися настільки, що урядові структури почали відігравати роль організаційних центрів державного життя. Це була “зоряна година” бюрократії, котра мала за мету реалізувати прерогативи свого становища. Як підсумок, бюрократія країн Заходу сформована під впливом суспільних цінностей індивідуальної свободи, приватної ініціативи та ефективної держави. Незважаючи на це, вона не уникла звинувачень у бездумності, інертності, безгосподарності тощо [2, 5].

З огляду на вищезазначене, термін “бюрократія” в сучасному розумінні використовується в кількох значеннях. Він може означати систему управління, що здійснюють досвідчені фахівці на довготерміновій основі згідно з установленими правилами. Набуваючи негативного забарвлення, цей термін уживають і щодо певних особливих хиб управління: марнотратства, неефективності, формалізму, зволікання у вирішенні певних питань тощо.

Перше трактування як еталонне в соціології ХХ ст. висловив М. Вебер, який зазначав, що правління професійних експертів дедалі більше переважає в політичних системах будь-якого типу. Вчений визначав бюрократію як систему управління, що має такі характерні ознаки: ієрархію (кожен службовець має чітко окреслене коло повноважень і є відповідальним перед вищою посадовою особою); безособовість (робота вико-

нується згідно з установленими правилами, без свавілля і фаворитизму, щодо кожної дії робиться письмовий запис); безперервність (служба забезпечує оплату за повний робочий день, гарантує тривалий термін перебування на посаді та перспективу поступового підвищення); компетентність (службовців відбирають з огляду на їхні відповідні якості, їх навчають виконанню певних функцій, а доступ до інформації тримається під контролем). Усі ці ознаки, як стверджував М. Вебер, максимально підвищують ефективність роботи управлінців і роблять бюрократію неунікним явищем для індустріальних суспільств.

Разом із цим, на сучасному етапі дедалі актуальнішою є проблема сутнісних характеристик бюрократії, що за М. Вебером дають змогу підвищити ефективність роботи адміністрації. На наш погляд, жорстка ієрархія може спричинити гальмування передання ідей та інформації за вертикаллю, постійне дотримання правил посилити негнучкість, тривале перебування на привілейованій посаді – зумовити консервативність тощо. До того ж, вивчення чинних систем управління дає змогу припустити, що вони діють через мережу особистісних стосунків, які більше сприяють успішному вирішенню справи, ніж перешкоджають цьому.

З огляду на вищесказане, на нашу думку, найбільш вдалими є визначення бюрократії В. Андрущенко і В. Федосова. “Бюрократія – це суспільно-політична та адміністративна група людей колективної дії, що функціонує за власними внутрішніми закономірностями, зумовлюючи в зовнішньому соціально-економічному середовищі як позитивні, так і негативні ефекти” [2, 9].

Визначаючи роль бюрократії в управлінні державними фінансами, варто акцентувати увагу на тому, що між

бюрократичними і ринковими принципами господарювання є кардинальна розбіжність. Ринок – це сфера змагання, динамізму та вільного вибору, а бюрократія уособлює монополізм, стагнацію і примус. Згідно з цією точкою зору, суспільство буде динамічним настільки, наскільки в його економіці будуть дотримані ринкові принципи господарювання за обов'язкового (зведеного до мінімуму) функціонування бюрократії в системі соціального забезпечення.

Як зазначає професор В. Андрущенко, на відміну від ринкових структур, що здійснюють укомплектування фінансів у процесі господарської діяльності з певним ризиком, бюрократія розпоряджається не власними, а суспільними фінансовими фондами. Остання обставина суттєво змінює мотивацію поведінки. За емпіричним законом, ефективність використання коштів у цьому році знижується. Як і бізнесмен, бюрократ є максимізатором власної корисності, однак, не будучи настільки зацікавленим, як підприємець, останній неспроможний забезпечити економічну вигоду на підприємницькому рівні. Крім цього, сфера діяльності та режим використання коштів у бюрократа зовсім інші [3, 109]. Вплив бюрократії на обсяги й ефективність витрачання бюджетних асигнувань і донині є актуальною темою світової та вітчизняної фінансової науки.

Так, А. Сміт у праці “Дослідження про природу і причини багатства народів” зазначає, що “ми отримуємо свій обід не завдяки добродійності різника, пивовара чи пекаря, а тому, що вони піклуються про власні інтереси” [4, 28]. Американський економіст і соціолог Г. Таллок це твердження перефразував таким чином: “Не з доброзичливості бюрократа ми одержуємо дослідницький ґрант або соціальну допомогу, а тому, що він дбає про власні, а не суспільні інтереси” [5, 2]. Характерною

особливістю соціального стану бюрократії є те, що вона, на відміну від більшості громадян в умовах вільного ринку, матеріально залежить від держави і функціонально інтегрована у владні структури. На основі досліджень стереотипів бюрократичної поведінки в фінансово-бюджетному процесі можна визначити окремих напрямків у фінансовій соціології.

Вагома роль бюрократії в суспільній діяльності не викликає сумніву. Зосереджена в державних відомствах та установах, бюрократія й на Заході є згуртованим, активним соціальним прошарком, що має за мету максимізувати корпоративні вигоди, застосовуючи професійну підготовку, адміністративний вишкіл, інформаційні можливості урядових структур. Відомий американський учений-правознавець Л. Фрідмен зазначає, що “бюрократія перебуває в серці сучасного права та управління”, тому “життя без них [бюрократичних установ] неможливе”. Разом з цим, на його думку, бюрократія є “незрозумілою й невидимою”, вона “висмоктує життєво важливі соки з економіки і постійними приводами діє як дріб'язкова тиранія” [6, 104]. Зрозуміло, що могутність бюрократії базується на матеріальних ресурсах і грошових фондах, котрими розпоряджається управлінський апарат. Зацікавленість у якнайбільшій впливовій, вимірюваній величиною контрольованих ресурсів, пояснює намагання бюрократії розширити державний сектор, посилити втручання в господарське життя, що в підсумку зумовлює зростання обсягів бюджетів.

На відміну від власника, споживача чи підприємця, чиновник не схильний надто задумуватись над проблемами ефективності виробництва. Дослідники неодноразово висловлювали припущення, що у функціонерів влади за природою державної служби не може розвинути висо-

коєфективне економічне мислення. Для соціологів Заходу є зрозумілим, що функціональна слабкість бюрократії полягає в її статусі найнятих державою менеджерів, а приватний бізнес базується на ініціативній самоорганізації та відповідальному самоуправлінні. Так, А. Сміт зазначив, що оскільки урядові агенти вважають державні ресурси невичерпними, "вони не надають значення тому, за якою ціною купують і продають..." [4, 583]. Разом із цим, науковець вказує, що "не тільки незнання і необізнаність державних службовців, а й дружба, партійна ворожнеча та особисте невдоволення часто призводять до неправильних дій цих чиновників" [4, 584]. Бюрократ, розпоряджаючись витрачанням бюджетних коштів, особисто не зацікавлений у виборі найекономнішого варіанта. Тому бюрократія постійно є об'єктом дискусії як представників класиків лібералізму й монетаризму, так й ідеологів соціалізму.

Таким чином, на наш погляд, чиновництво не володіє такими діловими якостями, як рішучість, проникливість, підприємливість тощо. Тому бюрократію небезпідставно звинувачують у невідповідності складу й завищенні вартості державних видатків порівняно з потребами суспільства в благах і послугах, а також у завищенні обсягів та неефективному витрачанні бюджетних коштів. Як підтверджує статистика, чисельність керівників усіх рівнів в Україні зросла з 284 тис. осіб у 1991 р. до 710 тис. осіб у 2001 р. Нині їх чисельність становить більш як 1 млн. осіб [7, 94]. Відповідно, питома вага видатків на утримання органів державного управління в загальному обсязі видатків Державного бюджету України також зростає: з 1,9 % у 1995 р. до 6,9% у 2003 р.

За можливостями свого впливу, а також шляхом маніпулювання суспільною думкою в загальнонаціональному масш-

табі, бюрократія контролює значно більший сектор електорату, ніж її чисельність, що в умовах розпорошення голосів дає змогу апаратові визначати обсяг й структуру бюджетів, особливо місцевих. В основі такої поведінки лежать мотиви, котрі Г. Тальок називає "боротьбою за ренту". Використовуючи унікальну зручність своєї позиції у владних структурах, бюрократія через політичний вплив домагається додаткових переваг за рахунок суспільства, незважаючи на особисті привілеї, отримані за належністю до бюрократичного стану (доступ до інформації, різні пільги тощо).

Теорія суспільного вибору, одним із основоположників якої є Дж. Б'юкенен, вказує на тісний взаємозв'язок між виборцями, законодавчою і виконавчою владою: законодавчі органи створюють виконавчі, а ті, в свою чергу, – численний апарат для виконання різних державних функцій, що має задовольняти інтереси виборців. Таким чином, виборці, які проголосували за депутатів, потрапляють у безпосереднє підпорядкування до бюрократів.

Бюрократія, як правило, побоюється не невдоволення суспільства загалом, а критики з боку груп з особливими інтересами, які для цього можуть використати засоби масової інформації. І навпаки, в разі невдачі їй можуть допомогти вийти зі складного становища ті самі групи з особливими інтересами, з якими вони взаємопов'язані. Зважаючи на своє особливе становище, бюрократія обслуговує насамперед інтереси різних ешелонів законодавчої та виконавчої влади. Чиновники не тільки реалізують уже ухвалені закони, а й беруть активну участь у їх підготовці [8, 258].

Як зазначав Дж. Б'юкенен, періодичне оновлення законодавчих органів поєднується з відносною стабільністю основ-

них ешелонів виконавчої влади. Дослідження причин, джерел і наслідків існування бюрократизму, що провели вітчизняні вчені, дає змогу визначити основні типи бюрократів. “Тотальний” бюрократ – це затятий прихильник апаратного стилю управління, захисник номенклатурного підбору, призначення і переміщення кадрів. Він професійно володіє методами апаратної роботи, знає таємниці номенклатурного процесу керівництва. “Прихований” бюрократ добре засвоїв методи діяльності бюрократів і форми приховування негативних результатів. Він дотримується правил гри номенклатури, не допускає випадків порушення, живе в постійному побоюванні не розгнівити начальство. На словах “прихований” бюрократ – супротивник бюрократизму і навіть формально бореться з ним; реально ж він ніколи цього не робить. Це найпоширеніший і найнебезпечніший тип бюрократа, а боротьба з ним є тривалою і важкою. “Співчуваючий” бюрократ завжди наслідує номенклатуру, схвалює всі її вчинки. Такий бюрократ співчутливо ставиться до номенклатурного способу мислення і дій, апаратних методів роботи, і є супротивником усього прогресивного. “Бюрократ, який сумнівається”, підозріло ставиться до номенклатури, її форм роботи. Він внутрішньо не приймає апаратний, командний стилі управління, ставить під сумнів його корисність та ефективність, однак, будучи людиною нетворчою, не шукає нових форм роботи, а використовує командний стиль управління. Значний інтерес становить також “бюрократ, який реформується”. Під впливом нових умов і змін він швидко оцінює свої можливості. Це здебільшого молоді номенклатурні працівники, які розуміють, що ефективніше самому перебудуватися і змінити власні методи роботи, ніж змінювати їх за ініціативою знизу.

Боячись утратити посаду і привілеї, вони оперативно реформують свій стиль роботи. Головна проблема в тому, наскільки швидко і неупереджено ці фахівці трансформуються у творчих працівників [7, 93–94].

Світова наукова думка постійно працювала над вирішенням проблеми підвищення ефективності роботи бюрократичного апарату. З метою зменшення масштабів бюрократичної ренти були пропозиції формувати кошториси кожного державного відомства за рахунок конкретної групи податкоплатників. Цей задум полягав в ініціюванні боротьби з бюрократичними претензіями за допомогою самої бюрократії. В цьому разі баланс протилежних інтересів дав би змогу обмежити державні видатки, а також уникнути невинуватого завищення податків. Однак подібну пропозицію реалізувати важко, оскільки період ізольованих відомчих бюджетів і цільових податків уже в минулому.

Цікаву і більш реальну для запровадження пропозицію подав Дж. Б'юкенен. Відповідно до його ідей, у країнах Заходу набуло поширення надання суспільних благ і послуг за конкурсно-контрактною системою. Проведення подібних тендерів розраховане на значно нижчу вартість обслуговування саме тому, що, на відміну від марнотратних і часто корумпованих чиновників, менеджери приватних фірм особисто матеріально зацікавлені в економії коштів. Наприклад, у деяких штатах Австралії органи місцевого самоврядування не менше половини своїх бюджетів передають на конкурсній основі приватним фірмам. У Бразилії залучення до ремонту шляхів приватних підрядників дає змогу зекономити 25% коштів порівняно з аналогічними затратами державних ремонтних організацій. У США підряди з приватними пожежними командами та компаніями з прибирання сміття обходяться

на третину, а то й удвічі дешевше, ніж послуги відповідних муніципальних служб.

М. Фрідмен запропонував поширити спосіб недержавного забезпечення при збереженні бюджетного фінансування освіти у формі "ваучерного проекту". Суть його полягає в тому, що замість безпосереднього фінансування шкіл із бюджету місцева влада передає кошти для оплати навчання (ваучери) батькам, а ті оплачують навчання дітей у школах (приватних чи державних) за їх вибором. Розрахунок робиться на використання державних коштів у режимі приватної ініціативи. Створюючи конкуренцію між школами за залучення якнайбільшої кількості ваучерів, фінансування ваучерним способом за державні кошти зберігає соціальні гарантії на освіту при зниженні вартості навчання та підвищенні його якості. За такої системи батьки й вчителі мають змогу довільно обирати школу, методику та програму навчання. "Приватні кошти замінюють податки. Контроль відбирається у бюрократів і повертається тим, кому він належить", – зазначав М. Фрідмен, наголошуючи на перевагах ваучерів [9, 23].

Ваучерний проект, висунутий вченим у 1980 р., не затримався на стадії гіпотези. Експериментальне запровадження підтвердило його потенційні можливості. Так, надання освітніх послуг недержавними навчальними закладами поширене в Нідерландах, де дві третини учнів уже відвідують фінансовані державою приватні школи. В Чилі система ваучерів (індивідуальних грантів) дає змогу школярам навчатись у будь-яких школах (приватних чи державних), які отримують державне фінансування залежно від кількості набраних учнів. У 1993 р. успішно відбулась пробна ваучеризація шкіл у Пуерто-Рико. Загалом ваучерний проект можна оцінити як успішну інноваційну технологію підвищення ефективності

бюджетних асигнувань на освіту паралельно з дебіюрократизацією освітньої системи.

Соціологічний і політологічний аналіз функціонування державних фінансів під кутом зору прийняття рішень в умовах демократії дав змогу сучасним дослідникам зробити висновок про те, що бюрократичні структури значно модифікують вибір громадянами-податкоплатниками обсягу й складу забезпечуваних державою благ шляхом голосування, впливають на зміст фінансового законодавства. Політики й бюрократи у процесі фіскально-бюджетного вибору застосовують елементи маніпуляції, інтриги, інколи корупції, що меншою мірою властиве ринковому вибору приватних благ. Керуючись груповими корпоративними інтересами, бюрократія політично й матеріально зацікавлена в розширенні повноважень щодо розпорядження фінансовими ресурсами. Вдається це чи ні, більшою чи меншою є „бюрократична рента”, – все це залежить від політичних технологій формування рішень, кон'юнктурного співвідношення соціально-політичних сил та економічних інтересів, морально-етичного рівня правлячих еліт.

Насамкінець варто зазначити, що перед молодією українською демократією постала та ж проблема, яку свого часу вирішували демократичні суспільства Заходу. Як свідчить світовий досвід, бюрократизм у будь-яких проявах був, є і, напевно, буде, допоки існуватиме держава. Проте в сучасних умовах потрібно шукати ефективні засоби для зменшення наслідків його впливу на суспільство. З цією метою можуть бути корисними окремі рекомендації щодо реформування та підвищення ефективності роботи органів державного управління в Україні, зокрема:

- конкурсний добір осіб на керівні посади і пропорційна відповідаль-

ність за порушення службових повноважень;

- контроль за результатами діяльності апарату управління і його періодична звітність про наслідки керівництва;
- заповнення декларацій про доходи і витрати посадових осіб та їхніх родин;
- прозорість діяльності керівників у засобах масової інформації;
- конструктивна критика опозицією дій влади;
- престижна заробітна плата у сфері управління;
- зміщення акцентів від участі в бюрократичній культурі, яка є основою управління в сучасній державі, до культури бюрократії, яка б передбачала: для державного службовця – набір морально-етичних норм і правил організації державної служби; для пересічного громадянина – спосіб цивілізованого спілкування з органами державної влади.

Удосконалення системи виконавчої влади позитивно впливатиме на проведення інших радикальних перетворень у нашому суспільстві, насамперед на економічні реформи, особливо щодо тих питань, де велике значення мають форми

та методи державного регулювання і контролю.

Література

1. Андрущенко В. Л. *Фінансова думка Заходу в XX столітті: теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів*. – Львів: Каменяр, 2000. – 303 с.
2. Андрущенко В., Федоров В. *Західні теорії бюрократії // Ринок цінних паперів України*. – 2003. – № 9–10. – С. 3–17.
3. Бьюкенен Дж. *Сочинения: Пер. с англ.* – М.: Таурис-альфа, 1997. – 560 с.
4. Коростей В. *Господарсько-правовий бюрократизм у ринкових умовах // Право України*. – 2003. – № 6. – С. 93–97.
5. Смит А. *Исследование о природе и причинах богатства народов / Пер. с англ.* – М.: Соцэкгиз, 1962. – 689 с.
6. *Философский энциклопедический словарь*. – М., 1989. – 576 с.
7. Фридмэн Л. *Введение в американское право / Пер. с англ.* – М.: Прогресс – Универс, 1993. – 298 с.
8. Friedman M. *Capitalism and Freedom*. – Chicago: The University of Chicago Press, 1962. – 114 p.
9. Tullock G. *The Politics of Bureaucracy*. – Washington: The Bookings Institution, 1965. – 86 p.