

УДК 351:352 / 354:316

ІНШЕ

Вожол Олена Віталіївна*аспірантка ОНП «Публічне управління та адміністрування»**Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби**Київського національного університету імені Тараса Шевченка***Vozhol Olena***PhD Student of the Educational and Scientific**Institute of Public Management and Civil Service of**Taras Shevchenko Kyiv National University*

DOI: 10.25313/2617-572X-2024-11-10459

КУЛЬТУРА БЮРОКРАТІЇ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ І МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

CULTURE OF BUREAUCRACY IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF DEVELOPMENT AND MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

Анотація. Вступ. В умовах глобалізації та динамічної трансформації суспільних відносин питання розвитку та модернізації державного управління набуває особливої актуальності для України. Культура державного управління, як один із ключових вимірів, що зумовлює ефективність державного управління, – це сфера формалізованих і неформалізованих правил, поведінкових обмежень, цінностей і установок, які існують в адміністративній системі та безпосередньо відображаються на якості адміністративних процесів, рівні довіри громадян до державних інституцій та стабільність суспільства.

Мета. Метою дослідження є розкриття концептуальних підходів до оптимізації культури бюрократії в Україні в контексті розвитку і модернізації державного управління

Матеріали і методи. Матеріалами дослідження є: праці вітчизняних та зарубіжних авторів, що провадять свої науково-практичні дослідження у царині удосконалення культури бюрократії, зокрема щодо розвитку і модернізації державного управління.

У процесі здійснення дослідження було використано наступні наукові методи: теоретичного узагальнення та групування (для характеристики напрямків оптимізації культури бюрократії в Україні, а також системи заходів, що можуть посприяти на даний процес); формалізації, аналізу та синтезу (для цілісного уявлення про можливості розвитку і модернізації державного управління в Україні); логічного узагальнення результатів (формулювання висновків).

Результати. Виявлено основні напрямки оптимізації культури бюрократії, серед яких впровадження прозорих процедур та механізмів підвітності, боротьба з корупційними практиками, підвищення професійного рівня службовців через спеціалізовані освітні програми. Значна увага приділяється аналізу впливу культури бюрократії на процеси реформування та стабілізації в державі. Загалом, дослідження підкреслює важливість синергії між традиційними цінностями бюрократичної культури та новітніми підходами до управління, що дозволить створити більш гнучку та адаптивну систему державного управління.

Перспективи. В подальших наукових дослідженнях пропонується зосередити увагу на глибшому вивченні механізмів підвищення професіоналізму державних службовців через розробку програм навчання та підвищення кваліфікації, адаптованих до сучасних вимог.

Ключові слова: внутрішня організація, стабільність, ефективність, логічний підхід, інертність, гнучкість, адаптація, конкурентоспроможність, творчість, прийняття рішень, довгострокова стабільність.

Summary. Introduction. In the context of globalization and the dynamic transformation of social relations, the issue of the development and modernization of public administration has become particularly relevant for Ukraine. The culture of public administration, as one of the key dimensions determining the effectiveness of governance, encompasses both formal and informal rules, behavioral constraints, values, and attitudes existing within the administrative system. These elements directly affect the quality of administrative processes, the level of citizen trust in state institutions, and societal stability.

Purpose. The purpose of this study is to uncover conceptual approaches to optimizing the bureaucratic culture in Ukraine in the context of the development and modernization of public administration.

Materials and Methods. The research materials include the works of domestic and foreign authors who conduct their scientific and practical studies in the field of improving bureaucratic culture, particularly regarding the development and modernization of public administration. The following scientific methods were used during the research: theoretical generalization and grouping (to characterize the directions for optimizing the bureaucratic culture in Ukraine and the system of measures that can facilitate this process); formalization, analysis, and synthesis (to provide a comprehensive understanding of the possibilities for the development and modernization of public administration in Ukraine); and logical generalization of results (to formulate conclusions).

Results. The study identified the main directions for optimizing bureaucratic culture, including the implementation of transparent procedures and accountability mechanisms, combating corrupt practices, and enhancing the professional level of civil servants through specialized educational programs. Significant attention is paid to analyzing the impact of bureaucratic culture on the processes of reform and stabilization within the state. Overall, the research emphasizes the importance of synergy between the traditional values of bureaucratic culture and modern management approaches, which will enable the creation of a more flexible and adaptive public administration system.

Discussion. Future research is proposed to focus on a deeper study of mechanisms for enhancing the professionalism of civil servants through the development of training and qualification programs tailored to contemporary requirements.

Key words: Internal organization, stability, efficiency, logical approach, inertia, flexibility, adaptation, competitiveness, creativity, decision-making, long-term stability.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку України — це проведення масштабних реформ, спрямованих на підвищення ефективності державного управління. Але, як показує практика, реформам чинить значний опір бюрократичний апарат, який, з одного боку, за всіма канонами має бути рушійною силою змін, а з іншого — залишається одним із найбільш консервативних елементів суспільства.

Визначальною проблемою є те, що в умовах переходного періоду багато бюрократичних структур не адаптувалися до нових вимог і продовжують функціонувати за старими, неефективними схемами. Це означає, що все ще зберігається низька якість управлінських рішень, брак інновацій, низька довіра громадян до державних інституцій і, як наслідок, ускладнення процесів реформування. Крім того, корупція, яка вкорінена в багатьох урядових структурах, підриває принципи демократичного урядування та унеможливорює проведення ефективних реформ. Усе це свідчить про необхідність глибокого переосмислення культури державної служби та впровадження нових підходів у її побудову.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз останніх публікацій, що стосуються культури бюрократії та її впливу на розвиток і модернізацію державного управління в Україні, свідчить про зростаючу увагу до цього питання з боку вітчизняних та зарубіжних дослідників.

Значний внесок у розвиток цього напрямку зробили такі автори, як С. М. Домбровська, Н. С. Грабар та С. Г. Порока [1] аналізують процеси трансформації бюрократичних структур у період становлення публічного управління в Україні. Авторі наголошують на необхідності реформування бюрократичних практик з метою підвищення їхньої ефективності та адаптивності до сучасних умов, підкреслюючи важливість соціально-орієнтованого підходу в управлінні. Дослідження В. А. Євтушенка та О. С. Гарбу-

зова [2] висвітлює розвиток корпоративної культури суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. У роботі Т. І. Кужди [3] розглянуто основні тенденції впровадження цифрових технологій у державному управлінні. Автор акцентує увагу на тому, що електронне урядування сприяє спрощенню адміністративних процедур, зменшенню рівня бюрократизації та підвищенню прозорості управлінських процесів. Л. В. Литвинова [4] у своїй роботі розглядає феномен бюрократичної культури в контексті формування соціально-орієнтованої культури публічного управління в Україні. М. С. Міхровська [5] досліджує аспекти модернізації державного управління в умовах цифрових трансформацій. І. І. Нинюк та М. А. Нинюк [6] у своєму дослідженні розглядають виклики та перспективи цифрової трансформації державного управління в Україні.

На міжнародному рівні Е. Клевер (E. Claver) та ін. [7] досліджують перехід від бюрократичної культури до культури, орієнтованої на громадян, у публічному управлінні. Н. Хендріаді (N. Hendryadi) та ін. [8] у своєму дослідженні аналізують взаємозв'язок між бюрократичною культурою, лідерством, організаційною відданістю та поведінкою у сфері обміну знаннями в державних службах. У дослідженні А. Хурара (A. Huraerah) та ін. [9] підкреслюють, що бюрократичні перешкоди, такі як надмірна регламентація та відсутність гнучкості, суттєво ускладнюють впровадження соціальних ініціатив, що вимагає реформування підходів до управління в цій сфері.

Загалом, аналіз останніх публікацій свідчить про необхідність глибоких змін у культурі бюрократії, спрямованих на підвищення її адаптивності та ефективності в умовах сучасних викликів. Ці дослідження підкреслюють важливість інтеграції новітніх технологій, підвищення професійного рівня державних службовців та впровадження прозорих і підзвітних механізмів управління.

Метою статті є розкриття концептуальних підходів до оптимізації культури бюрократії в Україні в контексті розвитку і модернізації державного управління.

Матеріали і методи. Матеріалами дослідження є: праці вітчизняних та зарубіжних авторів, що проводять свої науково-практичні дослідження у царині удосконалення культури бюрократії, зокрема щодо розвитку і модернізації державного управління.

У процесі здійснення дослідження було використано наступні наукові методи: теоретичного узагальнення та групування (для характеристики напрямків оптимізації культури бюрократії в Україні, а також системи заходів, що можуть посприяти на даний процес); формалізації, аналізу та синтезу (для цілісного уявлення про можливості розвитку і модернізації державного управління в Україні); логічного узагальнення результатів (формулювання висновків).

Виклад основного матеріалу. Бюрократична культура полягає в підтримці внутрішньої організації та забезпеченні стабільності у зовнішньому середовищі. Цей тип корпоративної культури високо цінує ощадливість, ефективність, а також логічний і системний підхід до всіх аспектів. Однак цей тип культури не є широко популярним, оскільки йому важко встигати за швидкими змінами зовнішнього середовища та задовольняти нові вимоги, які виникають [2].

Основними недоліками бюрократичної культури є її інертність та низька гнучкість. У контексті сучасного динамічного світу, де швидкі зміни і адаптивність є ключовими факторами успіху, бюрократична культура може ставати на заваді інноваційним процесам та ефективному реагуванню на нові виклики. В умовах жорсткої конкуренції та постійних змін зовнішнього середовища, підприємства, що дотримуються бюрократичної культури, можуть втрачати свою конкурентоспроможність через недостатню здатність до швидкої адаптації і оновлення.

Для підвищення ефективності та адаптивності організацій, що функціонують в умовах швидкоплинного ринку, важливо поєднувати елементи бюрократичної культури з іншими типами корпоративної культури, що сприяють інноваціям, творчості та швидкому прийняттю рішень. Це дозволить створити більш збалансовану і динамічну організаційну культуру, здатну відповідати на виклики сучасного світу та забезпечувати довгострокову стабільність і розвиток [8].

Навіть у найменш сприятливих випадках адміністрація може змінити бюрократичну культуру за умови проходження наступних етапів:

1. Постановка діагнозу сучасної культури. Це полягає в тому, щоб усвідомлювати спільні цінності в даний час. Причиною цього початкового етапу є те, що безглуздо починати вносити зміни, щоб змінити ситуація, яка до кінця не зрозуміла. Крім того, це

цікаво для того, щоб виявити конкретну категорію культури (чи є вона бюрократичний чи ні); це також необхідно знати, в якій мірі вона ділиться.

2. Пояснюючи необхідність змін. Тобто, якщо це пов'язано з юридичною необхідністю, або для того, щоб розвивати проекти разом з іншими організаціями; у даному випадку метою було б підвищити рівень задоволеності громадян. Цей момент є актуальним, оскільки дозволяє вирішити, чи слід докласти зусилля для культурної корекції або, навпаки, краще відмовитися від цього.

3. Визначення бажаних значень. Цей етап є життєво важливим, бо він визначити всі дії, які згодом будуть зроблені. У деяких випадках необхідно змінити всю орієнтацію значень; за інших обставин достатньо буде посилити або змінити певний аспект. У нашому випадку кінцевою метою є бажання кращого служіння громадянам.

4. Залучення керівництва. Дійсно, рішення про внесення змін приймається на високому рівні управління, і тому управлінці повинні бути першими, щоб прийняти його. Це пов'язано з тим, що, з одного боку, ця група буде тою, яка заохочує всю методологію зміни, а з іншої, їхня поведінка буде прикладом для решти персоналу.

5. Інформування співробітників про нову потребу. Незважаючи на важливість попереднього етапу, цей теж фундаментальний, оскільки загальні переконання більш потужні, ніж будь-яка організаційна ієрархія. Це непростий процес, але він може бути реалізований, якщо персонал візьме участь і канали зв'язку оптимізуються.

6. Зміна символів. Як правило, недостатньо просто перерахуйте потрібні значення, потрібно буде підтримати зміни за допомогою нанесення бажаних цілей. На додаток до цього, потенційні зусилля будуть винагороджувати, не тільки економічно, але і в інший спосіб, що може бути менш позитивно сприйнятим.

7. Заміна освітніх програм, таким чином, щоб співробітники дізналися бажані значення в даний час. Це пов'язано з необхідністю навчати персонал у корпоративному дусі, ніж змінювати його. Користь від цього полягає в тому, що працівники не повинні змінювати власні ідеї щодо організації; скоріше, оскільки відправна точка, можливість засвоїти ряд конкретних понять. Підвищити ефективність роботи працівників та культуру державного органу в контексті переходу від спеціалізованих структур, заснованих на функціях, до структур, на основі злагоджених робочих команд. Доцільно включити цю пропозицію до освітніх програм.

8. Періодично переглядати значення. Важливо систематично нагадувати працівникам про корпоративну концепцію, яка підтримує всю структуру державної організації [7].

Культура спілкування співробітників у професійному середовищі зосереджена насамперед на

бюрократичних цінностях. Менеджери приймають авторитарний стиль управління, результатом якого є суворі ієрархія, яка компенсується імітацією демократичної поведінки та визнанням особистої відповідальності. Це суттєво впливає на особистість, поведінку та стиль спілкування працівника, що призводить до емоційної жорсткості та опору змінам.

Відсутність готовності працівників українського державного апарату сприймати та розвивати реальні демократичні практики проявляється у декларуванні конкретних форм взаємовідносин. У сфері державного управління переважають консервативні тенденції, активно увічнюються бюрократичні ідеали. Тому існує нагальна потреба у трансформації системи внутрішніх авторитарних стосунків та комунікативної культури на державній службі [3].

Модернізація державного управління, реформування бюрократичних структур і вдосконалення процесів управління шляхом впровадження передових інформаційних технологій є помітною тенденцією, відомою як цифрова трансформація. Щоб досягти цього зрушення, необхідний комплексний підхід із використанням цифрових інструментів і стратегій для максимізації операційної ефективності, покращення надання послуг, сприяння прозорості та заохочення взаємодії.

Інтеграція цифрових технологій у державний сектор вимагає повного перегляду адміністративних процесів і систем, результатом чого є цифрова трансформація. Цей трансформаційний процес охоплює кілька важливих аспектів, які формують майбутнє державного управління в цифрову еру. Важливим компонентом цифрової трансформації є впровадження передових технологій, таких як штучний інтелект (AI), машинне навчання, аналіз великих даних, хмарні обчислення, блокчейн та Інтернет речей (IoT). Ці інноваційні технології відіграють важливу роль у спрощенні адміністративних робочих процесів, автоматизації рутинних завдань, полегшенні прийняття рішень на основі даних та підвищенні загальної ефективності та оперативності державних установ [6].

Процес цифрової трансформації охоплює інтеграцію та оцифрування державних послуг через численні канали та платформи, сприяючи безперервному спілкуванню між громадянами, підприємствами та державними установами. Завдяки прийняттю моделей надання цифрових послуг органи державної адміністрації можуть подолати географічні обмеження, оптимізувати адміністративні процеси та пропонувати громадянам персоналізовані, доступні та зручні послуги, які задовольняють їхні унікальні вимоги та переваги [3].

Умови глобалізації та швидкої трансформації суспільних відносин роблять питання розвитку та модернізації державного управління особливо ак-

туальним для України. Відповідно, культура бюрократії відіграє значну роль у цих процесах. Вона забезпечує стійкість адміністративної системи через високий ступінь формалізації, чіткі процедури та структуровані процеси, що особливо важливо в умовах постійних реформ. Проте надмірна інертність бюрократії може обмежувати її гнучкість і здатність адаптуватися до нових викликів.

Культура бюрократії сприяє стабільності суспільства через забезпечення передбачуваності та порядку в адміністративних процесах. В умовах складних соціально-економічних обставин, це особливо важливо для підтримки суспільного спокою та запобігання соціальним конфліктам. Довіра громадян до державних інституцій є ключовим елементом стабільності. Культура бюрократії, яка акцентує увагу на дотриманні процедур та етичних стандартів, може підвищити рівень довіри до органів влади. Проте, якщо бюрократія сприймається як корумпована або неефективна, це може мати протилежний ефект, підриваючи легітимність держави.

У сучасних умовах швидких змін бюрократична культура має стати більш гнучкою та адаптивною, щоб ефективно реагувати на нові виклики. Це включає інтеграцію новітніх технологій, інноваційних управлінських практик та підходів до державного управління, що дозволить створити більш динамічну та ефективну систему.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, можна зробити висновок, що культура бюрократичного апарату є важливим чинником, який визначає ефективність адміністративних процесів та стабільність державних інституцій. Аналіз показав, що сучасний стан бюрократичної культури в Україні характеризується такими проблемами, як низький рівень професіоналізму, поширеність корупційних практик, а також відсутність прозорості та підзвітності. Ці проблеми значно ускладнюють проведення ефективних реформ та знижують довіру громадян до державних інституцій. Подолання зазначених проблем вимагає комплексних заходів, спрямованих на підвищення професіоналізму державних службовців, боротьбу з корупцією, впровадження прозорих процедур та механізмів підзвітності, а також формування нових етичних стандартів.

Перспективи подальших досліджень зосереджуються на глибшому вивченні механізмів підвищення професіоналізму державних службовців через розробку програм навчання та підвищення кваліфікації, адаптованих до сучасних вимог. Важливим напрямком є також дослідження методів боротьби з корупцією з використанням найкращих світових практик, адаптованих до українських реалій, та впровадження нових інструментів контролю за діяльністю державних службовців.

Література

1. Домбровська С. М., Грабар Н. С., Порока С. Г. Трансформація інституту бюрократизму у контексті становлення системи публічного управління в Україні. Харків, 2020 227 с.
2. Євтушенко В. А., Гарбузов О. С. Дослідження та вдосконалення розвитку корпоративної культури суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. *Наукові записки Міжнародного гуманітарного університету*. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. № 34. С. 35–38.
3. Кужда Т. І. Стан та перспективи розвитку електронного урядування в Україні та в світі. *Актуальні проблеми публічного управління та адміністрування*. Тернопіль : ФОП Паляниця В. А., 2020. С. 71–86.
4. Литвинова Л. В. Феномен бюрократичної культури: виклики в умовах формування соціально-орієнтованої культури публічного управління в Україні. URL: https://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/164622/2020_10_zbirnik_dums_25_09_2020%2b-115-116.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення: 29.07.2024).
5. Міхровська М. С. Деякі аспекти модернізації державного управління в контексті цифрових трансформацій. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2021. № 2. С. 75–78.
6. Нинюк І. І., Нинюк М. А. Цифрова трансформація державного управління в Україні: виклики та перспективи. *Успіхи і досягнення у науці*. 2024. № 4 (4). С. 509–521.
7. Claver E., Llopis J., Gascó J. L., Molina H., Conca F. J. Public administration: From bureaucratic culture to citizen-oriented culture. *International Journal of Public Sector Management*. 1999. № 12 (5). PP. 455–464.
8. Hendryadi N., Suratna N., Suryani N., Purwanto B. Bureaucratic culture, empowering leadership, affective commitment, and knowledge sharing behavior in Indonesian government public services. *Cogent Business & Management*. 2019. № 6 (1). URL: <https://sal0.li/Fb93E6d> (дата звернення: 29.07.2024).
9. Huraerah A., Yuningsih Y., Hani U., Yusuf H., Sakroni S., Fahrudin, A. Bureaucratic culture of state civil servants in the implementation of national health insurance policy for the poor people in Indonesia. *International Journal of Health Sciences*. 2022. № 6 (2). P. 545–554.

References

1. Dombrovska, S. M., Hrabar, N. S., Poroka, S. H. (2020). *Transformatsiia instytutu biurokratyzmu u konteksti stanovlennia systemy publichnoho upravlinnia v Ukraini* [Transformation of the institution of bureaucracy in the context of the formation of the public administration system in Ukraine]. Kharkiv [in Ukrainian].
2. Ievtushenko, V. A., Harbuzov, O. S. (2021). *Doslidzhennia ta vdoskonalennia rozvytku korporativnoi kultury subiektiv zovnishnoekonomichnoi diialnosti* [Research and improvement of the development of corporate culture of subjects of foreign economic activity]. *Naukovi zapysky Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu*. Odesa: Vydavnychiy dim "Helvetyka", is. 34, pp. 35–38 [in Ukrainian].
3. Kuzhda, T. I. (2020). *Stan ta perspektyvy rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini ta v sviti* [The state and prospects of e-government development in Ukraine and in the world] *Aktualni problemy publichnoho upravlinnia ta administruvannia*. Ternopil: FOP Palianytsia V. A., pp. 71–86 [in Ukrainian].
4. Lytvynova, L. V. (2020). *Fenomen biurokratychnoi kultury: vyklyky v umovakh formuvannia sotsialno-orientovanoi kultury publichnoho upravlinnia v Ukraini* [The phenomenon of bureaucratic culture: challenges in the formation of a socially oriented culture of public administration in Ukraine]. Available at: https://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/164622/2020_10_zbirnik_dums_25_09_2020%2b-115-116.pdf?sequence=1&isAllowed=y [in Ukrainian].
5. Mikhrovska, M. S. (2021). *Deiaki aspekty modernizatsii derzhavnoho upravlinnia v konteksti tsyfrovych transformatsii* [Some aspects of public administration modernisation in the context of digital transformations]. *Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk*, is. 2, pp. 75–78 [in Ukrainian].
6. Nyniuk, I. I., Nyniuk, M. A. (2024). *Tsyfrova transformatsiia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini: vyklyky ta perspektyvy* [Digital transformation of public administration in Ukraine: challenges and prospects]. *Uspikhy i dosiahnennia u nautsi*, is. 4 (4), pp. 509–521 [in Ukrainian].
7. Claver, E., Llopis, J., Gascó, J. L., Molina, H., Conca, F. J. (1999). Public administration: From bureaucratic culture to citizen-oriented culture. *International Journal of Public Sector Management*, is. 12 (5), pp. 455–464.
8. Hendryadi, N., Suratna, N., Suryani, N., Purwanto, B. (2019). Bureaucratic culture, empowering leadership, affective commitment, and knowledge sharing behavior in Indonesian government public services. *Cogent Business & Management*, is. 6 (1). Available at: <https://sal0.li/Fb93E6d>.
9. Huraerah, A., Yuningsih, Y., Hani, U., Yusuf, H., Sakroni, S., Fahrudin, A. (2022). Bureaucratic culture of state civil servants in the implementation of national health insurance policy for the poor people in Indonesia. *International Journal of Health Sciences*, is. 6 (2), pp. 545–554.

Стаття надійшла до редакції 19.11.2024