

О. В. Іваненко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права,
історії та теорії держави і права
Навчально-наукового інституту права
імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом

БЮРОКРАТІЯ ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ: АСПЕКТИ СПІВВІДНОШЕННЯ

Стаття присвячена дослідженню визначення аспектів співвідношення таких понять, як бюрократія та державне управління. Автор акцентує увагу на тому, що бюрократія як явище державної дійсності є настільки складним, що апріорі неправильним було б зводити його аналіз до того, щоб аргументувати свою позицію про те, чи є остання негативним або позитивним соціальним феноменом. Оскільки саме жорстка диференціація наукових поглядів на проблематику бюрократії з точки зору усвідомлення її як контруправління (негативний аспект) або фахово змодельованої та філігранно налагодженої системи публічного адміністрування (позитивний аспект), створює термінологічну та світоглядно-ідеологічну плутанину.

Ключові слова: бюрократія, державне управління, функції держави, контруправління, виконавча влада, органи держави, управлінський апарат, система державного управління.

Постановка проблеми. Досліджуючи проблематику державного управління, постійно стикаємося із такою суміжною категорією, як бюрократія. Перше відчуття, з яким пов'язується використання терміна «бюрократія», зазвичай має негативний характер й асоціюється із системою, головною метою функціонування якої є штучне ускладнення та гальмування канцелярських процедур. Проте таке явище державно-правової дійсності також часто розглядається як форма управління державою. Під бюрократією іноді розуміється й певний прошарок державних посадовців, які є дотичними до правлячої верхівки та абсолютно індивідуальними до потреб суспільства [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика бюрократії активно дискутувалася такими науковцями, як: О. Вергун, Б. Гаєвський, В. Горбатенко, І. Кресіна, В. Пугач, В. Ребкало, В. Скрипнюк, В. Токовенко, В. Храмов, О. Шморгун, В. Цветков тощо. Дослідження цього феномена як явища державно-політичної дійсності завжди стикалося із неймовірними труднощами, насамперед аморфністю са-

мого поняття, оскільки нині наявна неймовірна кількість часом суперечливих один одному дефініцій поняття бюрократії.

Мета статті – проаналізувати наявні нині наукові погляди щодо визначення природи та сутності таких явищ державно-політичної дійсності, як бюрократія та державне управління, та визначити аспекти їх співвідношення з метою уникнення у подальшому термінологічної та світоглядно-ідеологічної плутанини.

Виклад основного матеріалу. Виходячи із етимологічного значення слова «бюрократія», його зазвичай використовують як синонім державного управління. Також цим терміном іноді позначається раціонально організована система державного управління, де працюють державні службовці високого рівня кваліфікації. Таке прочитання бюрократії здебільшого пов'язується із Максиміліаном Карлом Емілем Вебером (нім. Maximilian Carl Emil Weber), який вкладав у розуміння цієї категорії жорстку організацію владних структур; правила та приписи, наявність яких забезпечує раціональність роботи; по суті бюрократи мають бути ефективним інструментом управління суспільством.

Найбільш уживаним у політичній лексиці, звичайно, є використання цього терміна у суто негативному плані для позначення дефектних форм державного управління, наприклад, роздутість та надзвичайна ускладненість державного управлінського апарату, заформалізованість процесів та процедур, підміна законів підзаконними актами, консерватизм, протекціонізм, закритість тощо, тобто одним словом конструювання.

У наукових колах прийнято вважати часом виникнення терміна «бюрократія» 40-і роки XVIII століття. Вперше останній, який, до речі, не мав негативного відтінку, було вжито таким французьким економістом-фізіократом, як Жак Клод Марі Венсан, маркізом де Гурне (фр. Jacques Claude Marie Vincent, marquis de Gournay), який використовував його для позначення виконавчої влади.

Проте зародки бюрократії сягають надзвичайно глибше. Прийнято вважати, що однією із найдавніших та найрозвинутіших бюрократій світу є китайська, надзвичайно розгалужений та потужний адміністративний апарат якої сформувався ще у III столітті до нашої ери. Засновником такої форми управління китайською державою є Цинь Шихуанди, Ин Чжэн (259–210 до н. е.), який протягом нетривалого часу свого володарювання спромігся закласти фундамент імперської державності та соціально-економічної системи Китаю, що проіснувала майже чотири століття [2]. Запровадження такої форми організації органів державного управління було зумовлено необхідністю створення міцного управлінського апарату, який був би здатен на належному рівні здійснювати управління імперією.

У тому форматі бюрократія являла собою специфічний соціальний інститут, сутнісними ознаками якого були такі: сувора заборона на спадкову передачу влади та майна; базисом бюрократичного чиновницького апарату (мандаринату) був «ши», тобто прошарок соціуму, який складався із наукової еліти, інтелігенції, оскільки освіченість та ерудиція у той час визнавалися у Китаї найвищою цінністю і зумовлювали отримання високих звань та відзнак; відсутність жодного протек-

ціонізму щодо просування посадовців по кар'єрних сходах; основою державної влади був мандаринат, представники якого були відібрані із числа найбільш здібних юнаків та мали фахову підготовку; у 1369 році була введена екзаменаційна система, яка стала запорукою підготовки державних службовців найвищого ґатунку і т. ін. [3].

До специфічних ознак китайської бюрократії, на наш погляд, можна віднести такі: сувора фіксація фінансової винагороди державних службовців; чітко структурована ієрархія посадовців, у якій кожний із них займав конкретне місце залежно від посади та ступеня зайнятості; сувора підзвітність; тотальна формалізація всієї управлінської діяльності (документальне оформлення рішень); облік та контроль – невід'ємна частина всієї управлінської діяльності. Крім того, з огляду на аграрну спрямованість давньокитайського господарювання, управлінський апарат мав вирішувати надзвичайно складні завдання технічного характеру, насамперед, пов'язані із водними ресурсами.

В основу побудови давньокитайської субординаційної структури державного управління було покладено певні положення конфуціанства, зокрема в частині того, що закони як регулятори суспільних відносин були віднесені за ступенем дієвості на другий план через їх знеособленість, а тому не могли розглядатися як дієві засоби правового регулювання; розгалужена система підготовки державних службовців; «де-юре» правова рівність щодо можливості будь-якому громадянину стати державним службовцем, проте, насправді, лише високий рівень освіченості був ключовим у цьому питанні.

Слід відзначити, що головною метою отримання спеціальної освіти (та за її результатами складання іспитів) було ідеологічне виховання майбутніх державних посадових осіб у дусі беззаперечної відданості імператорові, наявному державному устрою, вченню Конфуція з прочитанням його предків та ідеєю гармонії у суспільстві. Як наслідок, було створено фахово змодельовану та філігранно налагоджену систему державного управління, яка стала міцним фундаментом для забезпечення

сталості суспільного ладу у Китаї, який, до речі, проіснував до початку XX століття, тобто протягом майже 2 тисяч років, переживши різного роду соціальні кризи та іноземні інтервенції тощо.

Заради справедливості слід зазначити, що в усі часи китайське суспільство не сприймало бюрократів позитивно. Проте мало місце усвідомлення того, що бюрократія є феноменом реальної дійсності, який виник та еволюціонує синхронно із найдавнішими формами держави та соціального управління. Попри різноманітні часові модифікації та трансформації форм державного управління, єдиною константою залишалося те, що державне управління генетично передбачає складні форми своєї організації з розгалуженою структурою, і чим більш ускладненими є такі форми, тим потужнішими є вкраплення бюрократичних деформацій, тим сильнішими є переплетення їх кореневих систем. Створюється враження замкненого кола.

На підтвердження цієї тези слушно буде згадати неймовірний вірш Бо Цзюйї (Баі Жуї, або трад. написання 蕭蘭) «Спрашиваю у друга» [4], де автор розповідає про таке: садівник посадив орхідею (символ добра, найкращого, досконалості), але вона проросла, а разом із нею чортополох (символ зла, недосконалості, найгіршого); їхні корені та пагони сплелися так, що неможливо стало викоринити злу рослину, не пошкодивши шляхетної; як наслідок, вони співіснують; ключовим питанням стає, яким чином поливати орхідею, не поливаючи чортополох.

Справді, риторичне запитання: що робити, коли, поливаючи орхідею, ми підживлюємо рослину-паразита; проте, якщо вирвати бур'ян, загине вся краса разом із ним.

На наш погляд, слід відійти від дискусії про бюрократію у бінарному дискурсі (негативне або позитивне явище). Сучасні соціологи та фахівці у галузі державного управління майже одностайні у тому, що бюрократизація взаємин між членами суспільства у здійсненні державного управління має розглядатися як невід'ємний факт реальної дійсності. Тому з метою вийти на рівень конструктиву у цьому питанні пропонуємо сформулювати чітку позицію стосовно розуміння терміна «бюрократія»,

оскільки це надасть можливість сформулювати сутність державного управління та принципів його здійснення, а також специфічних рис об'єктивації останніх.

Активне використання такого терміна, як бюрократія у здійсненні державного управління, припадає на XIX століття, а вже його розлогий науковий аналіз широкому загалові надав у 30-ті роки німецький філософ того часу Георг Вільгельм Фрідріх Гегель (нім. Georg Wilhelm Friedrich Hegel). Основні положення було викладено у «Філософії права» [5, с. 279–378], де розкривалися питання визначення державних управлінців як особливого прошарку суспільства, що має специфічні ознаки, функції та структуру.

На переконання науковця, держава в особі виокремлених ним у специфічний соціальний прошарок посадовців є, на відміну від громадянського суспільства, носієм всезагального блага. Стосовно розуміння природи та сутності громадянського суспільства у цьому сенсі Гегель дотримувався поглядів Гоббса, що воно є ареною боротьби приватних інтересів, де всі воюють проти всіх. У зв'язку із цим громадянське суспільство, яке постійно перебуває у стані боротьби та конфлікту інтересів, саме має відчуті потреби у пошуку суспільного балансу та його досягнення завдяки роботі державних управлінців. Оптимальною формою досягнення зазначеного балансу має стати чітко та ієрархічно вибудована система державного управління. При цьому Гегель виходить із розуміння державної бюрократії як головної управлінської складової частини суспільства – квінтесенції високої державної свідомості, освіченості, професіоналізму та відповідальності. На його переконання, державні управлінці – базис держави щодо забезпечення законності та інтелігентності [5, с. 336].

Вчений виходив із того, що власні інтереси державних службовців мають співпадати із всезагальним інтересом. Досягнення загальнодержавних цілей, визнання, легітимність бюрократії та довіра до неї з боку громадянського суспільства перебувають у прямій залежності від політичної культури та соціально-політичної поведінки цього прошарку. Саме цим

зумовлюється вимога приділяти значну увагу освіченості та рівню професійної підготовки бюрократів як фахівців високого ґатунку, а також як свідомих громадян своєї держави, оскільки вони мають бути свідомі того, які до них висуюються вимоги та які перед ними стоять завдання [6, с. 57].

Заслугує на увагу позиція тогочасного політичного діяча та мислителя Алексіса-Анрі-Шарль Клереля де Токвіля (фр. Alexis-Charles-Henri Clérel de Tocqueville), який сформулював такі тези: сутнісною ознакою всіх новітніх політичних систем є централізація, всемогутність державної влади, а також одноманітність її законів; особливістю європейських урядів, які спираються у своїй діяльності на потужний бюрократичний апарат, є активне втручання у всі сфери суспільного життя із спробами максимально їх регламентувати; єдиною реальною можливістю обмеження влади бюрократичного апарату є розвиток представницьких інститутів та громадських об'єднань, непідконтрольних центральній адміністрації [7, с. 483].

Над проблемою бюрократії замислювався й Джон Стюарт Мілль (англ. John Stuart Mill), який розглядав останню як єдину реальну альтернативу представницькій системі. Він проаналізував «плюси» і «мінуси» бюрократичної системи управління, що надало йому можливість сформулювати такі висновки: головним недоліком цієї системи є відсутність можливостей для проявлення індивідуальної ініціативи особистості; виключно в умовах демократії можуть з'явитися «соціальні ліфти»; представницьке управління – найкраща форма здійснення державного управління, проте виконавча влада має формуватися із числа фахово підготовлених у цій галузі людей, а не призначатися через народне волевиявлення [8, с. 112].

У межах нашого дослідження слід окремо зупинитися на розгляді позиції Карла Гайнриха Маркса (нім. Karl Heinrich Marx) стосовно проблематики бюрократії. Попри те, що ця тематика не відносилася до сфери його безпосереднього інтересу, К. Маркс сформулював надзвичайно цінні тези, які не втратили актуальності й в умовах сьогодення. Його увага зверталась на про-

яви бюрократичних відносин як всередині власне самої бюрократії, так і між бюрократією та суспільством [9, с. 205], а саме:

– у бюрократичних структурах реалізується так зване замкнене коло управлінської неефективності, коли посадовці вищого рівня покладаються у всіх питаннях на підлеглих у частині розуміння специфічних нюансів; нижча ж ланка управлінського апарату цілком довіряє в частині розуміння всезагального державного інтересу своїм керівникам; таким чином, вони за взаємною згодою вводять один одного в оману [9, с. 271, 272];

– бюрократичним структурам притаманна безвідповідальність. У такому разі йдеться про те, що будь-яка управлінська система природно прагне виключити себе із переліку причин соціального занепаду. А тому влада постійно намагається зняти з себе вину за соціальні протиріччя та конфлікти, пояснивши їх виникнення специфікою природи суспільства та людей загалом. Зрештою державне управління як невід'ємний елемент зв'язку держави і суспільства виноситься за «дужки» наукового аналізу та критики [9, с. 269];

– характерною рисою свідомості представників бюрократії є ототожнення суспільства із державою та державним управлінням і саме це зумовлює той факт, що бюрократичні взаємини у їх середовищі породжують обожнювання наявної держави, влади, апарату державного управління тощо [9, с. 271];

– критикуючи позицію Гегеля стосовно того, що державні службовці мають на меті досягнення всезагального блага, К. Маркс стверджує, що для окремо взятого посадовця генеральні цілі держави затьмарюються власними, наприклад, кар'єрне зростання, саме тому бюрократія функціонує, насамперед, для досягнення цілей своїх представників і жодним чином не для загального благоденства [9, с. 272];

– використовуючи категорію відчуження у здійсненні аналізу бюрократичної свідомості та психології, К. Маркс доходить висновку про те, що привілейоване становище бюрократії є безпосереднім джерелом містифікації свідомості останньої. Бюрократична свідомість, на його думку, є різновидом магії, формулою ре-

лігійного поклоніння, знаряддям містифікації та омани себе та інших. Проблема криється у тому, що державні управлінці через власну соціальну обмеженість часто не здатні розпізнати за видимістю реальну дійсність, за наявним порядком речей істинний, а тому апіорі сприймають визначений певними законами порядок як еквівалент природного порядку [9, с. 271];

– бюрократія не є окремим соціальним прошарком, а тому врешті-решт вона завжди перебуває у залежності від того чи іншого панівного класу, хоча й прагне до автономії у реалізації власних інтересів, які досить часто входять у резонанс із інтересами «господаря», тобто панівного класу [10, с. 295];

– вплив бюрократичного апарату прямо пропорційний зрілості та силі основних соціальних класів, що утворюють суспільство, а тому, коли соціальні сили, що перебувають у конфлікті, нарешті знаходять точки дотику, створюються умови для встановлення бюрократичних режимів [11, с. 151].

Якщо стисло, то сутністю марксистського підходу до проблематики бюрократії є розуміння останньої як соціального організму-паразиту, ієрархічно організованого, відірваного від суспільства та неприродної для нього системи державного управління, яка є результатом соціальних протиріч, конфліктів та антагонізму, а також об'єктивацією організаційно-управлінського й політичного відчуження, що головними цілями свого функціонування вбачає власне збереження, репродукцію, служіння інтересам панівного класу [8, с. 123].

У межах дослідження проблематики бюрократії заслуговує на увагу концепція Томаса Вудро Вільсона (англ. Thomas Woodrow Wilson) та Франка Джонсона Гуднау (англ. Frank Johnson Goodnow), базові положення якої в частині здійснення державного управління становлять науковий інтерес й нині, а саме:

– розподіл повноважень органів державного управління на законодавчі, виконавчі, судові не відповідає реальному стану сучасного управління, оскільки державно-владні структури нині виконують, на думку В. Вільсона, дві базові функції,

а саме: політичну, сутністю якої є формування загальних напрямів та законів функціонування держави та суспільства (її виконавцями є політичне керівництво); та адміністративну, яка спрямована на створення всіх умов для реалізації першої функції (її виконавці – державні управлінці); такі функції не можуть існувати ізольовано або бути виключною прерогативою певних відомств, тому логічно було б визначитися із тим, які відомства виконують політичну функцію, а які адміністративну (причому другі контролюються першими та підпорядковуються їм);

– адміністративна діяльність щодо здійснення державного управління має бути абсолютно поза політикою, перетворивши бюрократію на інструмент професійного управління з притаманними їй принципами ієрархії та розподілу функцій;

– зміна політичного керівництва держави не має жодними чином тягнути за собою зміну адміністративного апарату;

– офіційні особи, які відповідальні за формування державної політики, мають обиратися або призначатися обраними офіційними особами на короткий проміжок часу, а державні управлінці – на основі оцінки професійних якостей та перебувати на посаді до тих пір, доки вони зберігають технічну компетентність та ефективність;

– головним завданням апарату державного управління визнавалася оперативна та компетентна реалізація рішень будь-якої групи політичних лідерів – народних обранців [8, с. 143].

Резюмуючи зазначене вище, хотілося б зробити висновок про те, що бюрократія як явище державної дійсності є настільки складним, що апіорі неправильним було б зводити його аналіз до того, щоб аргументувати свою позицію про те, чи є остання негативним або позитивним соціальним феноменом. На наш погляд, саме жорстка диференціація наукових поглядів на проблематику бюрократії з точки зору усвідомлення її як контруправління (негативний аспект) або фахово змодельованої та філігранно налагодженої системи публічного адміністрування (позитивний аспект), створила термінологічну та світоглядно-ідеологічну плутанину.

Ми пропонуємо у подальшому виходити із розуміння того, що бюрократія є невід'ємною частиною державної дійсності і має дуалістичну природу. Це явище можна порівняти із людиною. Людина – це складна система, яку утворюють сукупність як позитивних, так й негативних якостей. Людина – це добре?! Звичайно, так. Проте гарною ми називаємо ту людину, яка здійснює свою діяльність відповідно до тієї соціальної ролі, яку вона для себе обрала. Виконує свої функції вчасно, фахово, працюючи тим самим на загальне благо.

Від чого залежить, якою буде людина? Від факторів внутрішнього та зовнішнього впливу.

У цьому розрізі нам видається необхідним наголосити на факторах саме зовнішнього впливу. Це соціум, родина, вимоги та стандарти, невідворотність відповідальності. Якщо зазначені фактори чинять позитивний вплив на становлення людини, в процесі її становлення створюється баланс між негативними та позитивними її «генами» та формується «геном» ефективною людини сучасного ґатунку.

Аналогічно, на наше переконання, відбуваються й процеси у державному управлінні. Якщо ми маємо бажання отримати гарний апарат державного управління, і у цьому ми солідарні з Лі Куан Ю, необхідно залучити до нього гарних людей; наскільки б гарною не була система державного управління, некомпетентні лідери принесуть своєму народові лише шкоду [12].

Слід розуміти, що бінарність природи бюрократії є природною, адже так само як у подвійному ДНК ланцюжку, навпроти аденіна завжди буде стояти тимін, а навпроти гуаніна – цитозин; так само бідна держава, яка віддано намагається побороти корупцію, злочинність та тероризм, ніколи не зможе зробити це за допомогою суду присяжних; так само й збідніла держава, керівництво якої прагне стати власником свого народу, ніколи не дасть змогу ЗМІ бути вільними у своїх висловлюваннях тією мірою, яка б створила можливість опозиційним силам зруйнувати фундамент самої держави. Тому необхідно ставити питання у такій площині: бюрократія – це невід'ємна частина державної дійсності, яка має як позитивну, так й негатив-

ну сторону свого прояву, але наскільки ефективною вона може бути залежить від мети її функціонування, факторів впливу як зовнішніх, так й внутрішніх, а також рівня розвитку суспільної свідомості та зрілості громадянського суспільства.

Висновки і пропозиції. Наостанок хотілося б навести висловлювання Творця сінгапурського дива Лі Куан Ю стосовно сутності управлінської діяльності загалом, а саме одна із найкращих систем була створена та запроваджена у англо-голландській компанії «Шелл» (Shell). Переважно вони приділяли увагу тому, що вони називали «поточною оцінкою потенціалу» (currently estimated potential) людини. Така оцінка визначалася трьома факторами: здатністю людини до аналізу, розвитком уяви, наявністю здорового глузду. Разом вони утворювали інтегральний показник, який у компанії «Шелл» називали «вертольотне бачення», яке відображало здатність людини бачити факти і проблеми у більш масштабному контексті, виокремлюючи при цьому критично важливі деталі. Група, яка проводить оцінку, включає людей, добре знайомих з кандидатом. Це надало можливість досить чітко ранжувати кандидатів, які мали приблизно однакові здібності, згідно з рівнем їхнього «вертольотного бачення» [13]. Саме такий підхід має, на наш погляд, використовуватися під час відбору державних управлінців.

Винятково у тому разі, коли державне управління здійснюватиметься на фаховій основі висококваліфікованими спеціалістами, уся діяльність яких спрямована на якісну реалізацію функцій держави, можна сподіватися на те, що держава, зокрема й Україна, має перспективу.

Резюмуючи зазначене вище, пропонуємо у подальшому виходити із розуміння того, що бюрократія та державне управління є тотожними поняттями. Державне управління може розглядатися як фахово змодельована та філігранно налагоджена система ідеологічно вихованих у дусі відданості інтересам держави посадових осіб, які мають високий рівень спеціальної підготовки та отримали свої посади відповідно до знань та досвіду на конкурсній основі, та є базисом держави щодо забезпечення законності та реалізації її функцій.

Список використаної літератури:

1. Главный образовательный портал. URL: <https://obrazovanie.guru/gosudarstvo-i-pravo/o-byurokratii-i-byurokratizme-prostyimi-slovami.html>obrazovanie.guru
2. Проект портал Хронос. URL: https://pravitelimira.ru/biograf/bio_c/cin_shi.php
3. Бюрократия в Древнем Китае. URL: https://www.e-reading.club/chapter.php/1049641/249/Polischuk_-_Lekcii_po_kulturologii.html
4. Библиотека всемирной литературы. URL: <https://books.google.com.ua/books>
5. Гегель. Философия права. М.: Мысль, 1990. 524 с.
6. Спиридонова В.И. Бюрократия и реформа (анализ концепции М. Крозье). М., 1997. С. 57.
7. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке: Пер. с франц./ Предисл. Гарольда Дж. Ласки. (Tocqueville Alexis de). М.: Прогресс, 1992. 554 с.
8. Агеев О.В., Устилкин С.В. Бюрократия и политика: учебное пособие. Нижний Новгород, 2003. С. 112.
9. Маркс К., Энгельс Ф. Соч 2-е изд. Т.4. М.: Политиздат, 1955. URL: http://publ.lib.ru/ARCHIVES/M/MARKS_Karl,_ENGEL'S_Fridrih/_Marks_K.,_Engel's_F.html#024
10. Арон Р. Этапы развития социологической мысли. М., 1993. С. 295.
11. Зверев А.Ф. Анализ социальной природы бюрократии в работах К. Маркса. Социологическое исследование. 1986. № 1. С. 151.
12. Ли Куан Ю. Из третьего мира – в первый. История Сингапура 1965–2000. М., 2017. 576 с.
13. На пути из третьего мира в первый. Взгляды и убеждения Ли Куан Ю. Издательство «Манн, Иванов и Фербер». М., 2016. 304 с.

Иваненко Е. В. Бюрократия и государственное управление: аспекты соотношения

Статья посвящена исследованию определения аспектов соотношения таких понятий, как бюрократия и государственное управление. Автор акцентирует внимание на том, что бюрократия как явление государственной действительности является настолько сложным, что априори неправильным было бы сводить его анализ к тому, чтобы аргументировать свою позицию о том, что последняя является отрицательным или положительным социальным феноменом. Поскольку именно жесткая дифференциация научных взглядов на проблематику бюрократии с точки зрения осознания ее как контруправления (негативный аспект) или профессионально смоделированной и филигранно отлаженной системы публичного администрирования (положительный аспект) создает терминологическую и мировоззренчески-идеологическую путаницу.

Ключевые слова: бюрократия, государственное управление, функции государства, контруправление, исполнительная власть, органы государства, управленческий аппарат, система государственного управления.

Ivanenko O. Bureaucracy and public administration: aspects of correlation

The article is devoted to the study of the definition of aspects of the correlation of such concepts as bureaucracy and public administration. The author draws attention to the fact that bureaucracy as a phenomenon of state reality is so complex that it would be a priori incorrect to reduce its analysis to argue its position about whether the latter is a negative or positive social phenomenon. Since it is the rigid differentiation of scientific views on bureaucratic problems from the point of view of its recognition as counter-patrolling (negative aspect) or professionally modeled and filigreedly developed public administration system (a positive aspect) creates a terminological and ideological confusion.

Key words: bureaucracy, state administration, state functions, counter-correction, executive power, state bodies, administrative apparatus, public administration system.