

Юридичні і політичні науки. Випуск 94 / Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2023. С.61-72.

11. Руднева А. О., Мальована Ю. Г. Виклики демократії у 2024 році: основні тенденції та перспективи. *Політичне життя*. 2024. № 2. С.61-67.

12. Мейер К. Європа : вперед в прошлое. URL: <http://www.inosmi.ru/translation/247333.html>. (дата звернення: 11.06.2020).

13. Хайек Фрідріх А. Право, законодавство та свобода. Нове викладення широких принципів справедливості та політичної економії : в 3 т. Київ : Сфера, 1999–2000. 3 т.

14. Тоффлер Е. Нова парадигма влади. Знання, багатство й сила / пер. Наталка Бордукова. Харків : Акта, 2007. 688 с.

References:

1. Kremen V. H., Tkachenko V. M. *Ukraina : idychnist u dobu hlobalizatsii : (nacherky metadatsyplinarnoho doslidzhennia)*. Kyiv : Znannia Ukrainy, 2013. 415 s.

2. Kyryliuk F. M., Batorymenko O. V. *Istoriia zarubizhnykh politychnykh vchen : navch.-metod. posib*. Kyiv : XXI stolittia : dialoh kultur, 2005. 254 s.

3. *Istoriia politychnoi dumky : [navch. ents. slovn.-dovidn. dlia stud. vyshch. zakl.] / [za zah. red. N. M. Khomy] ; Lviv : PP «Novyi Svit-2000», 2014. 766 s.*

4. *Derzhavne upravlinnia : pidruchnyk : u 2 t. T. 2 / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy ; redkol.: Yu. V. Kovbasiuk (holova), K. O. Vashchenko (zast. holovy), Yu. P. Surmin (zast. holovy) [ta in.]*. Kyiv ; Dnipropetrovsk : NADU, 2013. 324 s.

5. *Politolohichniy entsyklopedychnyi slovnyk / Nats. akad. nauk Ukrainy, In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho ; za red.: Yu. S. Shemshuchenka, V. D. Babkina, V P. Horbatenka. 2-he vyd., dop. i pererob*. Kyiv : Heneza, 2004. 736 s.

6. Batorymenko O. V. *Osoblyvosti stanovlennia ta rozvytku 2. Kontynentalnoi modeli biurokratii*. *Politolohichniy visnyk : zb. nauk. pr.* Kyiv, 2012. Vyp. 59. S. 382–391.

7. Rait H. *Derzhavne upravlinnia / per. z anhl. V. Ivashko*. Kyiv : Osnovy, 1994. 191 s.

8. Krasyluk V. F. *Neoinstytutsionalnyi pidkhd do doslidzhennia okremykh neformalnykh obmezhen lokalnoi vlady v Ukraini. Politychne zhyttia*. 2024. № 2.S. 74-79.

9. Karashchuk M. H., Lipin M. V. *Dylemy vlady i liderstva u pliuralistychnomu sviti. Politolohichniy visnyk. Zbirnyk naukovykh prats; Kyivskiy natsionalnyi universytet imeni Tarasa Shevchenka*. Kyiv: Vadeks, 2024. Vyp.92. S. 268-289.

10. Perezhniak B. A., Baltii Yu. Yu. *Kontseptualnyi pidkhd do rozmezhuвання kompetentsii orhaniv mistsevo samovriaduvannya y mistsevykh derzhavnykh administratsii. Derzhava i pravo. Zbirnyk naukovykh prats. Yurydychni i politychni nauky. Vypusk 94 / In-t derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho NAN Ukrainy*. Kyiv: Vyd-vo «Iurydychna dumka», 2023. S.61-72.

11. Rudnieva A. O., Malovana Yu. H. *Vyklyky demokratii u 2024 rotsi: osnovni tendentsii ta perspektyvy. Politychne zhyttia*. 2024. № 2.S.61-67.

12. Meier K. *Evropa : vpered v proshloe*. URL: <http://www.inosmi.ru/translation/247333.html>. (data zvernennia: 11.06.2020).

13. Khaieek Fridrikh A. *Pravo, zakonodavstvo ta svoboda. Nove vykladennia shyrokykh pryntsyypiv spravedlyvosti ta politychnoi ekonomii : v 3 t. Kyiv : Sfera, 1999–2000. 3 t.*

14. Toffler E. *Nova paradyhma vlady. Znannia, bahatstvo y syla / per. Natalka Bordukova*. Kharkiv : Akta, 2007. 688 s.

DOI 10.31558/2617-0248.2024.9.12

УДК 504.38.008.1:32(477)

БЮРОКРАТІЯ ЯК ФЕНОМЕН ПОЛІТИКИ

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0211-248X>

Батрименко О. В., д. політ. н., професор, зав. кафедри Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3131-1533>

Ткач О. І., д. політ. н., професор Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена аналізу бюрократії як феномену політики. З'ясовано, що бюрократія виникла разом із виникненням держави і розподілом суспільства на тих, хто управляє, і тих, ким управляють. Для управління потрібні певні регламентації (закони), котрим повинні підпорядковуватися як

управлінські структури у відповідності до ієрархії, так і всі верстви населення, що створює відповідну управлінсько-виконавську систему. Така система і стає головним чинником у формуванні і відтворенні бюрократії. Досліджено, що у різних політичних і економічних системах бюрократія отримує специфічні риси. В першу чергу на сутність бюрократії та її риси впливає ступінь контрольованості з боку суспільства, яка залежить від його політикокультурного рівня. Чимало вчених різних епох і періодів розглядали проблему влади та системи управління.

Акцентовано, що цю проблему розглядало конфуціанство, спираючись на вчення китайського вченого Конфуція. На протязі багатьох століть конфуціанство було релігією китайського бюрократичного класу – мандаринів чи освічених людей, адміністративні пости яких замінювались на підставі проведення конкурсних екзаменів із так званих класичних знань.

Ключові слова: процес прийняття рішень в ЄС, бюрократія, бюрократизм, бюрократичний режим, демократія.

Batrymenko O.V., Tkach O.I. Bureaucracy as a political phenomenon

This article is devoted to the analysis of bureaucracy as a political phenomenon. It was found out that, bureaucracy arose together with the emergence of the state and the division of society into those who govern and those who are governed. Management requires certain regulations (laws), which must be obeyed by both management structures in accordance with the hierarchy and all strata of the population, which creates an appropriate management-executive system. Such a system becomes the main factor in the formation and reproduction of bureaucracy. Researched that, but in different political and economic systems, the bureaucracy gets specific "colors". First of all, the essence of bureaucracy and its features are influenced by the degree of control by society, which depends on its political and cultural level. Many thinkers and scientists of different eras and periods considered the problem of "power" and "management", "rulers" and "subordinates".

In accordance with the defined object, subject of research and set tasks, a certain methodology is introduced, which involves the use of several methods and approaches. And the historical method made it possible to investigate the genesis of bureaucracy and identify the main points in its development. The sociological method made it possible to find out the influence of bureaucracy on the political system of society. The functional method was used to analyze the relationship between political phenomena in real reality. The behaviorist method was used to study various behaviors from the point of view of the politics of individual individuals and groups. The system method made it possible to consider the bureaucracy as an integrated political and social phenomenon.

The theoretical and methodological basis of the research is the classical principles of bureaucracy analysis, which were developed by K. Marx, M. Weber, and R. Michels.

It is emphasized that, this problem was considered by Confucianism, based on the teachings of the Chinese scholar Confucius. For many centuries, Confucianism was the religion of the Chinese bureaucratic class – mandarins or educated people, whose administrative posts were replaced on the basis of competitive examinations of so-called classical knowledge.

Keywords: decision-making process in the EU, bureaucracy, bureaucracy, bureaucratic regime, democracy.

Термін «бюрократія» викликає уявлення про громіздке, бездушне, драгує формальностями. У політології, однак, цей термін стосується адміністративної машини держави – тобто державних службовців нижчої і середньої, а певною мірою і вищої ланки, що здійснює завдання гілки державного управління. Макс Вебер розумів бюрократією як специфічну форму організації діяльності, що стосується не лише держави, але і до всього суспільства. В сучасних умовах державна служба стала відігравати і важливішу роль у політичному житті. Державні службовці – це не прості виконавці, а ключова ланка політичного процесу. За фасадом представницького і підзвітного суспільству уряду, схоже, знаходиться реальність «чиновницького управління». За західною політологічною традицією від М.Вебера, визначають амбівалентне, одночасно позитивне і негативне розуміння бюрократії. Термін майже еквівалентний поняттям «державна служба» і «чиновництво».

Методи дослідження

Метою дослідження є аналіз сутності бюрократії як феномену політики. Відповідно до визначених об'єкта, предмета дослідження та поставлених завдань запроваджується певна методологія, яка передбачає використання декількох методів і підходів. Історичний метод дав змогу дослідити генезис бюрократії та виявити основні моменти у її розвитку. Соціологічний метод дозволив з'ясувати вплив бюрократії на політичну систему суспільства. Функціональний метод використовувався для аналізу взаємозв'язку між політичними явищами у реальній дійсності. Біхевіористський метод допомагав дослідженню поведінки з точки зору політики особистостей і груп. Системний метод сприяв можливості розглядати бюрократію як комплексне політико-суспільне явище.

Теоретичну та методологічну основу дослідження становлять класичні принципи аналізу бюрократії, які були опрацьовані К.Марксом, М.Вебером, Р.Міхельсом.

Результати дослідження

З точки зору доцільності й раціональності, бюрократію варто визначити як природну і необхідну форму всякої організації, що характеризується ефективністю управління. Ця ефективність досягається за рахунок чіткого розподілу обов'язків і залучення висококваліфікованих спеціалістів з управління, а також за наявності системи правил та ієрархії і постійного контролю. Особливості бюрократії досліджували Платон, Арістотель, Ціцерон, Н.Макіавеллі, Т. Гоббс, Б.Спіноза, Г.Гегель К.Маркс. Проте погляди на ліквідацію бюрократії призвели до створення заангажованої номенклатурної бюрократії [4, с.9].

Основеими питаннями, на які дають відповіді політологи є: чи можна сказати, що чиновництво і справді «управляє» країною? Чи є державні службовці політично нейтральною силою?

Бюрократична культура має довгу історію. Бюрократія – явище історичне, становлення її пов'язується з появою держави та політичної організації суспільства. Вона була об'єктом дослідження та аналізу в таких працях із класичної політико-правової філософії, як «Держава» та «Законои» Платона, «Політика» Арістотеля, «Левіафан» Т.Гоббса, «Два трактати про врядування» Дж.Локка та інших, в яких відображені багатовікові пошуки, теоретичні альтернативи вирішення проблем організації управління суспільством та державою, принципів та змісту управлінської діяльності. Аналіз різноманітних концепцій бюрократії дозволяє сформувати загальне уявлення та розуміння того, як зароджувались, накопичувались та поглиблювались уявлення про бюрократію, її природу, основні принципи організації, функції та місце й роль у системі політичного управління суспільством.

Слово «бюрократія» також використовується в політиці та уряді з несхвальним тоном, щоб знехтувати офіційними правилами, які, здається, ускладнюють через наполягання на процедурах і дотримання правил, положень і законів виконання завдань. На робочих місцях це слово дуже часто використовується, щоб звинуватити складні правила, процеси та письмову роботу, які інтерпретуються як перешкоди, а не як гарантії та гарантії підзвітності [14, с.19] Тоді соціо-бюрократія буде ставитись до певних соціальних впливів, які можуть вплинути на функціонування суспільства [15, с.405]

Бюрократія визначається як така, що має чотири характеристики: ієрархія (чітко визначені сфери компетенції та поділу праці); безперервність (структура, в якій адміністратори отримують зарплату за повний робочий день та просуваються по службі); безособовість (вказані правила та правила експлуатації, а не довільні дії); досвід (посадові особи обираються відповідно до заслуг, пройшли навчання і мають доступ до знань)

Бюрократія в політичній теорії має централізовану форму управління і має тенденцію відрізнитися від адхократії, за якою управління більше схильне до децентралізації.

В полі дослідження трансформації аналізуються статусні характеристики бюрократії, культурний менталітет. Дослідники концепції елітн пояснюють, що вимоги професіоналізму, знання лідерства не суперечать демократичним принципам.

Отже, можна зробити висновок, що бюрократія – (франц. Bureaucratie – букв. панування канцелярії) – урядування, яке здійснюють постійні посадовці [16, с.74]; система управління як апарат влади, що відокремлений від суспільства, стоїть над ним; організація професійних державних службовців, що створена для кваліфікаційного ефективного виконання суспільної політики [8, с.168]; вищий привілейований прошарок чиновників-адміністраторів; ієрархічно організована система управління з функціями та привілеями; специфічна форма відносин у суспільстві, в яких центри виконавчої влади є незалежними; форма соціальної організації.

Отже, дослідники визначають важливість дослідження бюрократії як політичного феномена. Адже виконуючи управлінсько-виконавські функції, займаючи певну нішу в соціальному просторі, керуючись специфічним етосом, бюрократія насправді створює і репрезентує синтетичний політикокультурний феномен, який має значний вплив на розвиток суспільного життя.

Науковий інтерес має монографія «Бюрократія» Людвіг фон Мізеса, економіста австрійської школи і лібертаріаєнць. Мотивацією автора при написанні книги є його занепокоєння поширенням соціалістичних ідеалів і зростаючою бюрократизацією економічного життя. Хоча він не заперечує потреби певних бюрократичних структур для безперервної роботи будь-якої цивілізованої держави, він не згоден з тим, якою мірою вони стали домінувати у суспільному житті європейських країн та Сполучених Штатів. Мета автора – продемонструвати, що негативні аспекти бюрократії не є результатом поганої політики чи корупції, як схильно думати суспільство. Натомість, пояснює він, ці проблеми обов'язково вбудовані в бюрократичні структури. Вони зумовлені тими самими завданнями, що їх вирішує така система. Тому основна частина книги присвячена порівнянню між приватним підприємництвом, з одного боку, та бюрократичними агентствами/державними підприємствами, з іншого.

Так, управління приватними підприємствами здійснюється виключно на основі критерію прибутку. Єдина мета компанії – збільшити дохід при мінімізації витрат, що відображено у звітах про прибутки та збитки та інші інструменти бухгалтерського обліку. Компанії чи філії компаній, які працюють на збиток, мають або реформуватися, або закритися. Завдяки цим простим фактам відносно легко передати відповідальність зі штаб-квартири компанії до різних філій, незалежно від того, наскільки велика компанія.

Штаб-квартира дає керівнику філії повну свободу дій у управлінні своїм підприємством оскільки він вважає за необхідне, за умови, що він приносить прибуток. Таким чином, ініціатива та новаторство не лише дозволяються, але навіть заохочуються та винагороджуються.

Зовсім інша справа, коли йдеться про державні служби та інші бюрократичні структури. Така структура, як ФБР чи посольство у країні, немає критерію ефективності, який можна було б оцінити так само легко, як критерій прибутку. Ефективність є більш розпливчастим поняттям, більш відкритим для суб'єктивної інтерпретації. Саме тому, що продукт громадських послуг не має ціни на ринку, традиційні інструменти управління, які довели свою ефективність у приватному підприємстві (науковий менеджмент, дослідження часу тощо), не можуть бути застосовані в громадській сфері. «Збільшити випуск» та «мінімізувати час виробництва» – це концепції, які не можна застосувати до чогось на кшталт поліцейського управління. Але ще більш важливим наслідком відсутності критерію прибутку є необхідність централізації управління та обмеження свободи керівника філії або відділу: оскільки його роботу нелегко оцінити у грошовому вираженні, найбезпечніший спосіб запобігти ексцесам та зловживанням Метою влади є забезпечення того, щоб кожен дотримувався директив уряду. Таким чином, найважливіша якість успішного бюрократа – підкорятися наказам.

Політологи-компаративісти виділяють три теорії бюрократії: бюрократія як адміністративна машина; бюрократія як влада; бюрократія як система, саморозвивається.

Розглянемо бюрократію як адміністративну машину. Наукове вивчення феномена бюрократії знаходилося під впливом Макса Вебера. Виділивши раціональний «ідеальний тип» бюрократичного правління, він протиставив іншим формам правління – традиційному і харизматичному. Бюрократичним організаціям, на його думку, властиві наступні риси: чіткі посадові функції, засновані на писаних правилах; ієрархія, нижчі ланки підлеглі вищим; чітке здійснення справ з письмовим супроводом і системою архівування; позаособистий характер влади чиновника не від людських якостей, а від «місія»; чіткість правил та інструкцій, яка обмежує свободу прийняття рішень; професійні і ділові критерії для кар'єрного просування службовців (підготовка, освіта, досвід і компетентність).

Розглянемо бюрократію як владу. Розуміння бюрократії як особливого роду влади з соціалістичної традиції соціальної філософії, особливо з марксизму. Хоча Маркс на відміну від Вебера спеціально не аналізував проблему бюрократії, у його працях можна знайти загальний підхід до цієї теми. Він не вважав бюрократію продуктом індустріалізації. І пов'язував цей феномен з особливими вимогами капіталізму. Головним для нього була не суспільна функція бюрократії, а класова роль державного апарату як механізму, через який буржуазія здійснює власні інтереси. Таким чином капіталістична система зміцнюється.

Аналіз класової сутності державної бюрократії здійснили неомарксистки. Ральф Мілібанд (Ralph Miliband, 1969) визначав здатність вищої ланки державної служби виступати як бар'єр стримування і блокування радикальних ініціатив соціалістичних урядів та окремих міністрів. „Верхівка державного чиновництва консервативна тому, що її представники підтримують економічні і соціальні еліти”. Він визначив причини цього. Верхівка за освітою і соціальним досвідом є тим самим середовищем, що середовище промисловців і бізнесменів, має такі ідеї та філософію. Хоча створена за принципом політичної нейтральності. Існують ідеологічні стандарти при прийомі на службу і кар'єрному зростанні. Тому державні службовці з перших кроків своєї кар'єри надійно застраховані від радикальних симпатій.

Розглянемо бюрократію як систему, що саморозвивається. Критика бюрократії частіше відбувалася теоретиками лівої ідеологічної орієнтації. Зрештою до дискусії приєдналися і «нові праві». Вони використали теорію раціонального вибору і теорію суспільного вибору. Теорія раціонального вибору визначає поведінку індивідів як неокласична політекономія. Індивід завжди прагне до забезпечення власних інтересів і користі. Теорія громадського вибору була розроблена в США з віргінською школою політичних досліджень. Теоретики «нових правих» і сформулювали своє розуміння держави і проблеми «великого уряду» за інтересами і мотивацією бюрократії.

Основною функцією бюрократії є реалізація політики. Отже, бюрократія має завдання адміністративного управління. Саме тому визначають як «адміністрацію», політичну ланку виконавчої влади – як «уряд». Такий поділ дає можливість визначення межі між розробкою політики – справою політиків і реалізацією політики – справою державних службовців. Переважна більшість державних службовців у світі здійснює винятково адміністративну діяльність. Вони реалізують програми соціальної допомоги, регламентують економічну діяльність, надають ліцензії, забезпечують громадян інформацією і консультативними послугами. Тому кількість державних службовців завжди залежить від масштабу задач, які бере на себе держава. Так, у Великобританії зайнятість у системі державної служби в XX ст. зростала до 735 тис. осіб у 1970-х рр., але внаслідок переходу на шлях неолібералізму в 80-х рр. зменшилася до 499 тис. у 1996 р. Федеральне чиновництво в США різко зросло як наслідок «Нового курсу» до 2,5 млн. осіб. В СРСР систему центрального планування забезпечували 20 млн. службовців.

Політичне значення бюрократії в її ролі джерела інформації і рекомендацій для уряду. Цю роль виконуює лише вища ланка чиновництва, яка знаходиться в безпосередньому контакті з політиками. Державні службовці середньої і нижчої ланки звичайно здійснюють рутинніші справи. Теоретично між обов'язками чиновників і обов'язками політиків можна визначити чітку межу. Політики здійснюють

політику, чиновники радять, як це краще зробити. Політична роль державних службовців зводиться до двох основних функцій: формулювання можливих варіантів рішень і аналіз імовірних наслідків. Це має досить обмежений характер, оскільки від чиновництва вимагається нейтралітет. Цей принцип реалізується у Великобританії, Японії й Австралії. В США реалізується система політичного призначення. Політична роль державних службовців ширше. Практично межі між розробкою політики і рекомендаціями визначити досить непросто. Рішення приймаються на основі доступної інформації, а це означає, що сутність рішення може знаходитися в прямій і безпосередній залежності від рекомендації. Я носій дорадчої функції бюрократія контролює потоки інформації.

Функцією бюрократії є підтримка політичної стабільності. Бюрократія є механізмом підтримки стабільності і спадкового розвитку політичної системи. Ця роль важлива в державах, що розвиваються. Тому що існування корпусу професійних чиновників часом виступає єдиною гарантією того, що державне управління буде здійснюватися упорядкованим і надійним чином. Стабілізуючий вплив на систему в даному випадку виходить з статусу чиновників як професійних державних службовців, що виконують свої функції на постійній основі: уряди приходять та змінюються – чиновники залишаються. У Великобританії з часів реформ 1870-х рр., що заклала основи сучасної державної служби, діють такі принципи, як неупередженість добору кандидатів на посаду, політична нейтральність державного службовця, професіоналізм і анонімність. Навіть у США основна маса федерального чиновництва є професійними держслужбовцями. Хоча здійснюється президентське призначення верхівки державних службовців,

Функцією бюрократії є артикуляція інтересів. Системи державної служби на практиці допомагають виявити громадські інтереси і виразити в узагальненій формі. Чиновництво контактує з різними групами суспільства. З поширенням корпоративних тенденцій колишні межі між суспільством і урядовими агентствами розмиваються. Такі категорії, як лікарі, вчителі, фермери, корпорації, стають «клієнтними групами» відповідних урядових агентств і стають джерелами інформації. Такий **клієнтелізм** (clientilism) корисний для політичної системи, оскільки спирається на суспільний консенсус.

Виділяють три джерела влади бюрократії: стратегічні позиції бюрократії в політичному процесі; взаємини між чиновництвом і верхівкою виконавчої влади; статус і кваліфікація державних службовців.

Так, політичний процес у сучасних державах здійснюється таким чином, що державна служба здійснює політичний вплив. Як радники з політичних питань державні службовці мають доступ до інформації, контролюють її потоки. В коридорах влади знання стають силою, чиновники вирішують, що міністри будуть не будуть знати. Прості варіанти рішень можуть бути обрані, оцінені і сформульовані таким чином, що наслідком буде результат, потрібний чиновнику. Це не означає, що він спеціально вводить когось в оману або має свою власну політичну філософію. Це означає лише те, що переваги чиновництва впливають на рішення.

Відбувається політизація державної служби. Один зі способів контролю бюрократії в «ідеологізації» її вищої ланки через вимагу активної участі в програмі діючого уряду. Зменшуються відмінності між політикою та адміністрацією, між політиками і чиновниками. Контроль також здійснюється через систему політичних призначень.

В США вона була запроваджена президентом Е. Джексоном наприкінці XIX ст., коли він усунув приблизно 20 % чиновників федерального рівня і призначив на їхнє місце своїх людей. З того часу зміна президента в США означає зміну адміністрації: усувається 3 тис. осіб, переважно в короткий період між президентськими виборами в листопаді та інаугурацією нового президента в січні наступного року. Приблизно 200 призначень здійснюється особисто президентом, інші – провідними фігурами його адміністрації за узгодженням з президентом.

Розглянемо зв'язок демократії та бюрократії. Як і будь-яка сучасна держава, ліберальна демократія сильно бюрократизована з багатьма великими організаціями, заповненими професійними службовцями. Деякі з цих бюрократій мають значний вплив на збереження нинішньої політичної системи, оскільки вони насамперед зосереджені на захисті країни та держави від загроз як зсередини, так і ззовні. Оскільки ці інститути часто діють незалежно і здебільшого захищені від політики, вони часто не пов'язані з якоюсь конкретною політичною партією чи групою. Наприклад, лояльні англійські чиновники працюють як на Консервативну, так і Лейбористську партії. Але іноді група може захопити контроль над бюрократичною державою, як це зробили нацисти в Німеччині в 30-х роках.

Хоча багато ідеалів, пов'язаних з демократією, таких як рівність, участь та індивідуальність, різко контрастують з ідеалами, пов'язаними з сучасною бюрократією, особливо з ієрархією, спеціалізацією та безособовістю, політичні теоретики не визнавали бюрократію загрозою демократії. Проте теоретики демократії досі не розробили достатнього вирішення проблеми, яку бюрократична влада представляє для демократичного уряду.

Одна з відповідей на цю проблему – сказати, що бюрократії взагалі немає місця у реальній демократії. Теоретики, які дотримуються цього погляду, розуміють, що вони мають показати, що бюрократія не обов'язково перебуває у кожному сучасному суспільстві; тільки в тих, що вони вважають недемократичними. Оскільки їхня демократія була стійкою до бюрократії, англійські письменники XIX століття часто називали її «континентальною неприємністю».

Класичні підходи в політичній науці стверджують (наприклад, Д'Арсі), що існує внутрішній конфлікт між демократією і [24, 28]. У тому ж дусі безліч досліджень вказує на те, як посилення політичної конкуренції призводить до посилення клієнтелізму та корупції, особливо в молодих демократіях з менш усталеними бюрократичними структурами [19, 20, 26]. Проте кілька недавніх досліджень статистично показують, що демократія, яка розуміється як змагальні вибори з загальним виборчим правом, загалом посилює якість бюрократії, яка визначається як ефективність у реалізації та автономія від політичного тиску [29, с.485].

Проте класичні та новітні інтерпретації цих стосунків надто спрощені. Підхід, який можна застосувати, відрізняється від попередніх досліджень із двох фундаментальних аспектів. По-перше, замість того, щоб припускати, що загальне виборче право слідує за оскарженням, ми теоретично та емпірично розрізняємо оскарження та інклюзивність (тобто рівні виборчого права) як два окремі виміри демократії. По-друге, замість того, щоб розглядати ширше поняття якості бюрократії, яке зачіпає неупереджену поведінку, що іноді включається до концепції демократії, ми зосереджуємося на поясненні міри меритократії в державному управлінні, тобто переважання набору персоналу на основі навичок, як проти політичних чи особистих призначень. Меритократія є основною рушійною силою бюрократичної якості та ключовим джерелом політичного конфлікту навколо бюрократичних реформ.

Дослідники стверджують, що боротьба на виборах може бути пов'язана з вищим рівнем меритократії, але ймовірно залежатиме від рівня виборчого права. У демократичних країнах політики прагнуть максимізувати свої шанси на перемогу на наступних виборах, задовольняючи вимоги виборців, а виборці іноді вимагають суспільних благ, таких як освіта та охорона здоров'я, які потребують довгострокових інвестицій. Збільшуючи використання меритократичної зайнятості, політики зможуть надавати дедалі більше суспільних благ. Однак, як видно з досліджень клієнтелізму в демократичних країнах, більш бідні виборці з більшою ймовірністю віддадуть перевагу партикуляристським благам, таким як державні робочі місця, Посібники та контракти. У свою чергу, коли виборці бідніші, політики віддають перевагу нижчим рівням меритократії, оскільки більш політизована бюрократія краще забезпечуватиме надання партикуляристських благ. Виборче право важливе, тому що переваги виборців щодо суспільних благ і, отже, стимули політиків зміцнювати меритократію слабшають у міру зниження доходів виборців, які безпосередньо пов'язані з правилами виборчого права, тобто з правом голосу. У цих умовах у політиків є стимули займатися клієнтелістськими практиками, а не зміцнювати меритократію, сподіваючись завоювати голоси нещодавно виборчих прав і бідніших виборців. Тому ми припускаємо, що позитивний вплив боротьби на меритократію зменшується зі збільшенням рівня виборчого права.

Чимало вчених стверджують, що оскільки демократія передбачає більш високий рівень виборчої конкуренції, вона стимулює політиків боротися з корупцією та скорочувати клієнтелізм, а значна кількість досліджень з великою кількістю N показує, що демократія позитивно пов'язана з якістю бюрократії. Передумовою цього дослідження є те, що більшість будь-якого великого електорату служить колективною раціональною метою неупередженого і чистого управління, і що така підзвітність ефективна (наприклад, [29])

Дослідження Бека та Хаденіуса (2008) займає проміжну позицію між демократією та автократією як ефективнішим пропагандистом якості бюрократії. Вони виявляють J -подібні відносини, які, проте, говорять на користь демократії. Рівень бюрократичної якості відносно високий у країнах з повною автократією, низький у напівдемократичних чи демократизованих країнах та найвищий у країнах із повною демократією. Бек і Хаденіус (2008, стор. 19) дали використовувати «явку» і «тираж газет» як проміжні змінні, щоб вивчити ефективність контролю знизу (і, отже, підзвітності) [29, с.475]

Чаррон і Лапуенте (2010) пропонують більш складну теорію та тест. Вони стверджують, що бідні люди схильні цінувати негайне споживання завдяки зв'язкам з клієнтелістами та покровительству, тоді як багатші люди цінують довгострокові інвестиції, які потребують ефективної бюрократії. Таким чином, у бідніших демократіях попит на якість бюрократії буде меншим, ніж у багатших. Взаємодіючи різні атрибути режиму ВВП на душу населення, вони виявляють, що вплив демократії на якість бюрократії є позитивним на високих рівнях і негативним на низьких рівнях економічного розвитку [30, с.445]

Деякі інші дослідження, присвячені реформам заслуг на субнаціональному рівні США, підтверджують думку про те, що демократія позитивно впливає на бюрократію [31, с.39]. Вони стверджують, що більша виборча невизначеність збільшує стимули для зміцнення меритократії, оскільки нинішній президент хоче застрахуватися від використання бюрократії для заступництва та видобутку майбутніми опозиційними посадовими особами. Хоча позитивний вплив демократії на бюрократію в цих дослідженнях є відносно послідовним висновком, дослідження страждають на ряд теоретичних та аналітичних недоліків. Найсерйозніший недолік полягає в тому, що вони схильні вважати (майже) загальне виборче право оспорюваним при використанні показників *Polity* та *Freedom House*, які не відрізняються між цими параметрами. Справді, їхні теоретичні аргументи зосереджені лише на суперництві чи тому, що вони іноді називають просто «демократією». В якості альтернативи вони вимірюють участь де-факто, а не правила виборчого права де-юре, і розглядають це як проміжну змінну, а не як окремий вимір демократії. Більше того, вимірюючи рівні економічного розвитку, а не соціально-економічні обмеження виборчого права, Чаррон і

Лапуенте (2010) фокусуються на суспільному доході, який не дорівнює перевагам виборців, коли виборче право не є загальним [29, с.478].

В класичних дослідженнях визначається, що демократія суперечить бюрократії, яка ефективно функціонує [24, р.1]

Політичний режим був запроваджений як пояснювальний чинник Максом Вебером (1978[1921]), який, як відомо, визначив, що бюрократія зародилася в Пруссії 17–19 століть, країні, яка зазнала різних форм авторитаризму і, таким чином, свідчить про різної функціональної логіки бюрократія та демократія. Однак багато досліджень, які виявляють негативний вплив демократії, визначають демократію в загальних рисах як пов'язану з оскарженням або підзвітністю. Крім того, велика література з клієнтелізму в демократичних країнах [20, 23]; ризик оскарження, що призводить до гонки за надання цільових товарів, особливо для найбідніших виборців. Проте, жодне з цих досліджень систематично не пов'язує різні переваги виборців і рівень клієнтелізму з різними правилами виборчого права.

Іншим недоліком є широкий акцент на якості бюрократії чи «ефективності уряду», що розуміється як (не)корумпована чи (неупереджена) поведінка бюрократів чи політиків. Хоча ці концепції та пов'язані з ними заходи є стандартними для порівняльного аналізу, вони концептуально дуже тісно пов'язані з проведенням чистих виборів та захистом цивільних та політичних прав [25, с.1287], які включені до загального розуміння демократії за Р.Далем [33].

Висновки

Історично термін бюрократія мав декілька значень. Спочатку він означав «правління чиновників» на відміну від системи, в якій здійснення влади належить обраним політикам. Згодом як спосіб організації громадської діяльності. Дослідники політології вважають бюрократією адміністративною машиною держави, а бюрократи – державні службовці.

Серд теорій бюрократії виокремлюють теорію М.Вебера: раціонально організована система діяльності. За Марксом як влада з консервативними рисами, виражає класові інтереси і знаходиться за межами політичного контролю. В теорії сучасних авторів як самодостатня система, яка саморозвивається, чиновництво піклується лише про власні інтереси.

Функцією бюрократії є реалізація рішення виконавчої влади і законів законодавчої влади. Аналітичне обслуговування політичного управління, артикуляція інтересів громад, підтримка політичної стабільності за зміни уряду або адміністрації.

Доведено, що висновки про відносини між демократією і бюрократією узгоджують шляхом дезагрегування демократії. Замість того, щоб прирівнювати демократію до виборчої боротьби, додається вимір інклюзивності. Боротьба змушує політиків чуйніше реагувати на вимоги електорату, а не населення в цілому, і що вимоги виборців варіюються залежно від ступеня соціально-економічних обмежень виборчого права. Оскільки бідніші люди отримують виборчі права, електорат з більшою ймовірністю вимагатиме партикулярні чинники. Таким чином, в умовах передвиборної боротьби вищі рівні виборчого права стимулюють політиків займатися клієнтелістською практикою, що завдає шкоди бюрократичному розвитку.

Ступінь меритократії разом із даними про змагальність та виборче право чоловіків із різних джерел дає можливість вивчити вплив двох вимірів демократії на розвиток бюрократії в різні періоди часу. Результати підтверджують теорію, показуючи, що виборче право чоловіків негативно пов'язане з меритократією, зменшує позитивний зв'язок між змаганням та меритократією. Це передбачає, що необхідно також вивчити часові періоди, коли виборче право суттєво відрізнялося всередині та між країнами, щоб оцінити взаємозв'язок між демократією та бюрократією.

Результати стійкі до включення попередніх рівнів меритократії, які частково усувають зворотний причинно-наслідковий зв'язок. Хоча розвиток бюрократії, ймовірно, залежатиме від шляху і позитивно вплине на демократію, результати показують, що рівні виборчого права послаблюють позитивний зв'язок між змагальністю та меритократією.

Результати не лише вносять історичну корективу, а й поглиблюють розуміння взаємозв'язку між демократією та бюрократичним розвитком. Підтверджуючи давні теорії аналіз показує, що клієнтелізм є ймовірним результатом демократії з бідним електоратом. Тому майбутні дослідження мають знаходити відмінності між демократизацією як змаганням за політичну владу та демократизацією як наданням виборчих прав масам, про вплив соціально-економічного розширення виборчого права на бюрократичний розвиток.

Бібліографічний список/References:

1. Weber, Max "Bureaucracy" in Weber's Rationalism and Modern Society, translated and edited by Tony Waters and Dagmar Waters, Palgrave-Macmillan 2015. p. 114
2. Robert K. Merton (1957). Social Theory and Social Structure. Glencoe, IL;Free Press. pp. 195–206.
3. Stewart R. Clegg; Martin Harris; Harro Höpfl, eds. (2011). Managing Modernity: Beyond Bureaucracy. Oxford University Press.
4. Karl Marx (1970). "3A". Marx's Critique of Hegel's Philosophy of Right (1843). Cambridge University Press. Retrieved 12 October 2012.

5. Bertelli, T. and Busuioc, M. (2018) 'Reputation-sourced authority and the prospect of unchecked bureaucratic power', ECPR General Conference, 22-25 August, Hamburg.
6. Carpenter, D. (2001) *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862–1928*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
7. Hood, C. (2011) *The Blame Game. Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*, Princeton: Princeton University Press.
8. Potter, R.A. (2019) *Bending the Rules: Procedural Politicking in the Bureaucracy*, Chicago: University of Chicago Press.
9. Wilson, J.Q. (1989) *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books.
10. Busuioc, M. and Lodge, M. (2017) Reputation and accountability relationships: managing accountability expectations through reputation', *Public Administration Review* 77 (1): 91–100.
11. Busuioc, M. and Rimkut, D. (2019) Meeting expectations in the EU regulatory state? Regulatory communications amid conflicting institutional demands', *Journal of European Public Policy*: 1–23.
12. Carpenter, D. and Krause, G.A. (2012) Reputation and public administration, *Public Administration Review* 72 (1): 26–32.
13. Olsen, J.P. (2017) *Democratic Accountability, Political Order, and Change: Exploring Accountability Processes in an Era of European Transformation*, Oxford: Oxford University Press.
14. Crozier M. De la bureaucratia comme système d'organisation // *Archives européennes de sociologie*. P., 1961. V. 2, N 1. P. 18-52.
15. Wood, M. (2018) Mapping EU agencies as political entrepreneurs, *European Journal of Political Research* 57 (2): 404–426.
16. Guy Peters B., "Public Bureaucracy and Public Policy," in Douglas E. Ashford, ed., *History and Context in Comparative Public Policy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992).
17. Cooper, C. A. (2021). Politicization of the bureaucracy across and within administrative traditions. *International Journal of Public Administration*, 44(7), 564–577.
18. Cornell, A., & Grimes, M. (2015). Institutions as incentives for civic action: Bureaucratic structures, civil society, and disruptive protests. *The Journal of Politics*, 77(3), 664–678.
19. D'Arcy, M., & Nistotskaya, M. (2017). State first, then democracy: Using cadastral records to explain governmental performance in public goods provision. *Governance*, 30(2), 193–209.
20. Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017). *Organizing leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge University Press.
21. Hanson, J. K., & Sigman, R. (2021). Leviathan's latent dimensions: Measuring state capacity for comparative political research. *The Journal of Politics*, 83(4), 1495–1510.
22. Pemstein, D., Marquardt, K. L., Tzelgov, E., Wang, Yi.-T., Krusell, J., & Miri, F. (2021). The V-Dem measurement model: Latent variable analysis for cross-national and cross-temporal expert-coded data. V-Dem Working Paper No. 21 (6th Ed.). University of Gothenburg: Varieties of Democracy Institute.
23. Olsen, J. P. (2008). The ups and downs of bureaucratic organization. *Annual Review of Political Science*, 11, 13–37.
24. Etzioni-Halevey, E. (1985). *Bureaucracy and democracy: A political dilemma*. Routledge & Kegan Paul.
25. Cornell, A., & Lapuente, V. (2014). Meritocratic administration and democratic stability. *Democratization*, 21(7), 1286–1304.
26. Povitkina, M., & Bolkvadze, K. (2019). Fresh pipes with dirty water: How quality of government shapes the provision of public goods in democracies. *European Journal of Political Research*, 58(4), 1191–1212.
27. Wang, E. H., & Xu, Y. (2018). Awakening leviathan: The effect of democracy on state capacity. *Research & Politics*, 5(2), 1–7.
28. Weber, M. (1978 [1921]). *Economy and society*. University of California Press.
29. Adserà, A., Boix, C., & Payne, M. (2003). Are you being served? political accountability and quality of government. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 19(2), 445–490.
30. Charron, N., & Lapuente, V. (2010). Does democracy produce quality of government? *European Journal of Political Research*, 49(4), 443–470.
31. Ruhil, A. V. S., & Camões, P. J. (2003). What lies beneath: The political roots of state merit systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(1), 27–42.
32. Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy*. Yale University Press.