

DOI 10.31558/2519-2949.2024.3.2

УДК 321.7:35.08(043.3)

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2889-3990>**Перепелиця Н. О., Київський національний університет
імені Тараса Шевченка**

ПОНЯТТЯ «БЮРОКРАТІЯ», ЙОГО СУТЬ, ЕВОЛЮЦІЯ ТА ІНТЕРПРЕТАЦІЯ

Проаналізовано еволюцію і сутність поняття «бюрократія» як специфічної форми соціальної організації і відносин у суспільстві, в якому центри виконавчої влади практично незалежний від більшості її членів. Зазначається, що бюрократія є невід'ємним інститутом державного управління. Визначено, що сутність бюрократії, її роль та значення для суспільства і держави розкривається через її функції. Основною функцією бюрократії є адміністрування, оскільки виникнення бюрократії пов'язане із забезпеченням функціонування держави. Бюрократія виконує сервісну функцію, оскільки вона забезпечує процес надання суспільних послуг населенню. Ефективність виконання контрольної функції вимагає неупередженості та незалежності бюрократії від бізнесу й політики. Виявлено, що концепції та теорії бюрократії умовно можна поділити на дві групи: в одній групі бюрократія ідеалізується, в другій – критикується й розглядається як негативний феномен сучасної політики. Зауважується, що спільною характеристикою для всіх концепцій бюрократії є її тлумачення як основоположної засади суспільного ладу, що є визначальним принципом здійснення влади в суспільстві й державі загалом, шляхом організації централізованої системи управління, інституціонально відокремленої від суспільства. Визначено, що у західних теоріях бюрократії одним із найважливіших є питання про легітимізацію бюрократичної влади. Систематизуючи концепції та наукові доробки визнаних вчених узагальнено наступні спільні риси бюрократії: вона виконує функції управління та виникла при розподілі праці на тих, хто управляє та тих, ким управляють; зростання організації обумовлює появу керівників та веде до олігархізації організації; бюрократія набуває особливої ролі завдяки спеціальній освіті, управлінським знанням і може використовувати посаду для власних цілей; бюрократія притаманна будь-якому суспільству.

Ключові слова: бюрократія, управління, адміністрування, централізація, олігархізація, демократизація.

Актуальність. Одним із найбільш суперечливих соціально-політичних явищ, яке потребує ретельного аналізу, є бюрократія. І тому у системі наукових розробок політичної науки проблема бюрократії зайняла досить чільне місце. Про це свідчать сформовані теорії та підходи до визначення сутності бюрократії і широкого спектру пов'язаних питань. Актуальність теми дослідження визначається необхідністю пошуку ефективної бюрократичної моделі, що сприяла б демократизації всіх сфер суспільного життя української держави.

Наразі становлення та закріплення демократичних цінностей публічного врядування в Україні актуалізується проблемами ефективності державного управління та довіри до влади як до інституту представницької демократії. Докорінні соціально-економічні трансформації в Україні потребують установлення принципово нових відносин між владою та громадськістю на основі дієвих та ефективних механізмів державного управління із широким залученням інститутів громадянського суспільства до процесів публічного управління. Таким чином, виникає нагальна потреба наукового обґрунтування та розробки механізму формування й розвитку політичної довіри, що насамперед сприятиме гармонізації взаємодії органів державної влади з громадськістю.

Аналіз останніх досліджень. Засади сучасної теорії бюрократії закладено в працях в працях таких дослідників як Г. Гегель, М. Крозьє, М. Вебер, К. Маркч, Д. Белл, Т. Веблен, Дж. Гелбрейт, Р. Міхельс, Дж. Міль, Дж. Бернхем, В. Моммзен, Е. Кілкер, В. де Гурне, С. Ліпсет, Ф. Рігс, А. де Токвіль, М. Елброу, Е. Тоффлер, Т. Парсонс, Р. Мертон, А.Гоулднер, Ч. Міллс, Р. Дарендорф, Д. Істон, Ф. Слезнік та ін.

Серед вітчизняних науковців, що досліджували різні аспекти бюрократії широко відомі такі як: В. Авер'янов, В. Андрущенко, О. Батрименко, Р. Войтович, Н. Гончарук, В. Горбатенко, О. Дацаківська, І. Дробот, С. Куделя, М. Лукашевич, Р. Пашов, Є. Перегуда, В. Пугач, А. Радей, І. Рейтерович, С. Рябов, А. Саприкін, В. Соколов, Ю. Тишкун, В. Токовенко та ін.

Мета статті. Дослідити еволюцію поняття «бюрократія» та дати йому сучасну інтерпретацію.

Виклад основного матеріалу. Термін бюрократія означає систему управління, що заснована на вертикальній ієрархії та виконує поставлені перед нею завдання у найефективніший спосіб. Бюрократією часто називають не тільки систему управління, що здійснюється спеціальним владним апаратом, але і сам цей апарат. Поняття «бюрократія» та «бюрократизм» використовуються також як негативні для позначення неефективної, надмірно формалізованої системи управління. Проблеми вивчення бюрократії як явища соціально-політичної сфери обумовлені невизначеністю самого об'єкта дослідження [1, с.8].

Поява бюрократії як соціального явища пов'язана з потребою управління, регулювання соціально-політичних відносин, і це, що зумовило формування ще за рабовласницького ладу особливої групи людей, певного соціального прошарку, який спеціалізувався на цьому виді діяльності. Організаційного оформлення ця група набула у вигляді апарату чиновництва. З розвитком суспільства змінювались і організаційні форми і спектр впливу бюрократії, але ніколи не змінювалася сама сутність бюрократії й бюрократизму.

Сам термін «бюрократія» з'явився завдяки французькому державному діячеві Вінсану де Гурне (1712-1759). Дане поняття, що ілюструє процеси привласнення влади чиновниками, використовувалося де Гурне в суто зневажливому сенсі. Характерно, що третирування бюрократії вже з моменту появи цього терміна було найтіснішим чином пов'язано з критикою надмірного втручання держави в економіку: де Гурне був авторитетним прихильником вільної торгівлі й вільної конкуренції. Йому належить відома фраза «laissez faire» («дозвольте робити» у сенсі «не заважайте»), яка стала своєрідним символом концепції невтручання держави в економіку [2, с. 33].

Аналізуючи теорії бюрократії більшість дослідників виділяють – імперську (азіатську), веберівську (раціональну), реалістичну та марксистську.

Проілюструємо деякі з них. Засновниками імперської теорії бюрократії були давньокитайські мислителі Конфуцій, Шан Ян, Мо-Цзи. Прихильники даної теорії єдині у розумінні того, що по-перше, існує реальна небезпека для монархічної влади в разі недостатнього контролю за бюрократією; по-друге, наголошується на неодмінній залежності чиновництва від політичної влади; по-третє, визнається необхідність забезпечення рівних можливостей для чиновників; по-четверте, бюрократія вибудовується за ієрархічним принципом [1].

Згідно з конфуціанством кожна людина повинна знати своє місце у суспільному житті, відповідно порядку, встановленого Небом: Цар повинен бути царем, підданий – підданим, батько – батьком, а син – сином. Тобто Конфуцій розглядав ранги правителів, їхні статуси, ролі і культуру. Активну роль у становленні державного порядку, на думку Конфуція, мали відігравати освічені чиновники, завданням яких було відновити у народі втрачену довіру до влади. Також чиновники мали виховуватися в дусі традицій та прагнення до збереження старих настанов – як родинних, так і державних. Конфуцію належить також ідея розумного управління державою, кінцевою метою якого він бачив створення етично бездоганного і соціально гармонійного суспільства. Саме для здійснення цієї ідеї він і готував в створеній ним школі зі своїх учнів кандидатів на посади чиновників – тих самих мудрих і справедливих конфуціанських чиновників, які були покликані допомогти правителям налагодити добросовісне правління і домогтися гармонії [3, с. 292-293].

Один із основоположників фа цзя (легізму) Шан Ян створив нову концепцію державного управління, яка базувалася на законах та жорстоких покараннях. Аби чиновництво не перетворилося у самостійну політичну силу, яка здатна змінити владу в державі, Шан Ян вважав доцільним впровадити взаємне стеження чиновників та доноси. Реформатор Шан Ян запропонував і вибудовував чітку суспільну організацію, яку можна було легко контролювати. Єдиною вимогою до чиновників було безумовне підпорядкування правителю [1].

По-іншому розвивалась бюрократична культура у грецькому полісі. Більшість сучасних політичних ідеалів, таких як свобода, конституційний лад, справедливість і повага до законів, беруть початок від роздумів грецьких мислителів над проблемами інституцій міста-держави. Органи влади поділялись на законодавчі та виконавчі. Законодавчі функції виконували народні збори та рада,

від імені яких видавались декрети і постанови. Рада попередньо обговорювала питання, що виносились на збори, та контролювала виконавчі органи. Виконавча влада належала колегіям або окремим посадовим особам. Існували також судові установи, які поділялись на різні відділи за видами питань. Як бачимо, вже у цей час виводився ідеальний тип бюрократії.

Платон у загальновідомій праці «Держава» запропонував модель ідеальної держави, утопію, порівнюючи такі види правління, як тиранія, олігархія, тимократія і демократія. На думку Платона, розумне правління повинне характеризуватися такими чеснотами, як мудрість, мужність, розсудливість і справедливість. Філософ віддавав перевагу правлінню демократичному з елементами тиранії [3, с.486-489].

Подальше поглиблення та розвиток поглядів на бюрократичну проблематику набули свого яскравого виразу у політичному вченні Аристотеля. Найкраще правління має змішаний характер і включає в себе монархію, олігархію і демократію. І вже ж такі у своїх висловлюваннях він неодноразово віддає перевагу олігархії (призначення правителя відбувається за жеребкуванням з тих осіб, яких попередньо вибирали із людей багатих) [3, с.36].

Багато спільного з вченням Стародавньої Греції мали політичні вчення Стародавнього Риму. Так, зокрема, видатний державний діяч, мислитель Марк Тулій Цицерон управління державою вважав поєднанням науки та мистецтва, яке вимагає не лише знань та добродетності, але й вміння практичного застосування їх в інтересах загального блага. Цицерон радив вивчати науки про державу та право, оскільки вони зможуть зробити людину корисною державі. Державну службу Цицерон вважав великою задачею мудрості та найвеличнішим проявом доблесті та її обов'язком [3, с.718-719].

Візантійська імперія мала яскравий приклад балансування державної влади між бюрократією та охлократією. Величезна імперія потребувала такого ж величезного штату чиновників. Армія бюрократів у центрі та на місцях виконувала фінансові, адміністративні, судово-поліцейські функції з ретельністю та завзятістю. Не дивно, що реальна влада від імператорів поступово переходила саме до чиновників. Надмірний апарат ставав самодостатнім, обслуговуючи лише сам себе й не опікуючись громадськими справами. Зрозуміло, коли межа некерованості в державі досягла критичного стану, народ виявляв своє невдоволення через масові заворушення, силою натопту спонукаючи правителів до реформ [4, с.57].

Ескізно розглянувши основні положення вчень та концепцій провідних представників політичної думки Стародавнього світу щодо бюрократичної проблематики є підстави все ж сказати, що в сукупності вони стали теоретичними витокami та підґрунтям для подальших уявлень про бюрократію як таку.

Початок розвитку теорії бюрократії на терені політичного аналізу поклав Г. В. Ф. Гегель. Він перший підкреслив ту роль, яку відіграють державні службовці, або функціонери, в процесі уніфікації і раціоналізації суспільства. Він фактично почав розробку того, що в сучасній політичній літературі позначається як інститут державного управління або інститут держави.

За часів Гегеля бюрократія асоціювалася насамперед з поняттям централізованої європейської держави як прогресивного для тієї епохи явища. У його концепції ідеї раціонального устрою такої держави досягли найбільш відточеного і завершеного вираження. В «Філософії права» він поєднав етичний раціоналізм І. Канта і традиції німецького ідеалізму, віднісши їх з реаліями інституційного устрою Пруської держави свого часу. Гегель вважав пруську державу втіленням раціонального устрою людського суспільства як з точки зору досягнення загального блага, так і в перспективі реалізації індивідуальних цілей саморегуляції особистості. Він розглядав бюрократію як один з трьох основних верств суспільства, поряд із шаром промисловців і аграріїв. При цьому бюрократичний прошарок, або шар цивільних службовців, на його думку, був єдиним шаром в суспільстві, який втілював в собі і реалізовував в дійсності загальний інтерес. Особистий інтерес цивільних службовців, вважав він, збігається із загальним інтересом. Реалізація ж загальнодержавних цілей, а також легітимність самого шару бюрократії, повнота довіри по відношенню до нього з боку народу багато в чому залежать від політичної культури і соціально-політичної поведінки цього шару. Звідси виникає необхідність приділяти особливу увагу освіті і навчанню представників цього шару як громадян і як професіоналів, щоб вони були на рівні пред'явлених до них вимог і на рівні виникаючих перед ними завдань [5, с.412-415].

К. Маркс піддав критиці зарозумілість і корисливі наміри бюрократичного чиновництва, показав ворожість інтересів бюрократії як особливого соціального прошарку, окремих бюрократів суспільним інтересам. К. Маркс визначив негативні риси бюрократії, серед яких виділяв підміну

суспільного інтересу приватними інтересами влади й конкретного чиновника, і визначив її як присвоєння держави чиновництвом. К. Маркс стверджує, що бюрократія підмінює реально поставлені перед нею цілі своїми власними, бюрократичними цілями: "Бюрократія вважає себе саму кінцевою метою держави. Оскільки бюрократія робить свої «формальні» цілі своїм змістом, то вона всюди вступає в конфлікт із «реальними» цілями. Вона змушена тому видавати форму за зміст, а зміст – за щось формальне. Державні завдання перетворюються в канцелярські завдання, і навпаки, канцелярські завдання – в державні. Це змінює й сутність діяльності кожного окремо взятого бюрократа. Державна мета перетворюється в його особисту мету, у гонитву за посадами, у прагнення зробити кар'єру [6, с. 272].

Бюрократія утворює особливу корпорацію, закрите суспільство в державі. В основі бюрократії лежить зумовлене бюрократичними інтересами прагнення верхів підкорити функціонування держави єдиній меті – зміцненню і збереженню свого пануючого привілейованого становища. Звідси, відбувається ототожнення державного інтересу з приватним, тобто для бюрократів мета держави підмінюється їхніми особистими інтересами.

За К. Марксом, всяка держава так чи інакше ідеалізує чиновника, поширює й підтримує уявлення про нього як про ідеального громадянина й необхідного елемента вирішення соціальних і політичних суперечностей. У свою чергу в чиновницькому середовищі це породжує обожнювання існуючої держави, уряду, апарату управління. Оскільки будь-яка система управління звично прагне виключити себе з переліку причин соціального неблагополуччя, то влада завжди намагається зняти з себе провину за соціальні конфлікти й покласти її на суспільство або інші соціальні сили. У цілому бюрократія є організм паразитичний, принципово нездатний бути ні носієм розуму, ні виразником загальних інтересів. «Бюрократія, – резюмує К. Маркс, – є коло, з якого ніхто не може вискочити» [6, с. 271].

У дослідженнях А. Токвілля та Дж. Мілля бюрократія стає об'єктом критики. Мілля протиставляв бюрократію та парламентську демократію як два протилежних типи політичної системи. При цьому Мілля підкреслює, що сама по собі бюрократія не є чимось однозначно поганим або хорошим. По перше, на його думку, «хороша» форма правління – та, яка відповідає особливостям культури країни. У зв'язку з цим Мілля іронічно пише про спроби захистити ідею використання парламентської демократії для Англії чи Франції «... такими доводами, на підставі яких її можна було б визнати єдиною придатною формою правління і для бедуїнів, і для малайців» [3, с.352-353]. Незважаючи на переваги досвіду та чітко встановлені правила, бюрократія поступається парламентській демократії в тому, що відноситься до можливостей прояву індивідуальної ініціативи, тому що рутинний характер бюрократичного управління перешкоджає розвитку якостей видатної особи.

Французький мислитель А. Токвіль у роботі «Демократія в Америці» зазначав, що централізація, повсюдність, всемогутність громадської влади, одноманітність її законів – ось найбільш характерні риси усіх політичних систем, що зароджуються. А. Токвіль дійшов висновку, що заплановані соціальні зміни (реформи), які здійснюються не еволюційним, а революційним шляхом, ведуть до створення більш авторитарного суспільства з граничною централізацією управління та могутньою бюрократією. Токвіль наполягав на тому, що найкращим варіантом реалізації такого синтезу є поступова демократизація суспільства; революційний же шлях реалізації демократичних цінностей загрожує спалахом ірраціональних пристрастей, після якого відбуваються відмова від революційних крайнощів («термідоризація») і посилення влади військово-бюрократичної машини. Можливості обмеження влади бюрократичного апарату полягають у розвитку представницьких інститутів та громадських об'єднань, невідконтрольних центральній адміністрації [3, с.661].

Важливу роль у дослідженні бюрократії відіграли наукові доробки Т. Парсонса (1902–1979 рр.) в яких соціальні та політичні процеси розглядалися в контексті їх системних компонентів і зв'язків, структурних взаємин. Застосування системного підходу дало їм змогу показати зв'язок бюрократії з різними соціальними (а не тільки управлінськими) процесами, тобто інакше поглянути на саму бюрократію. Так, за оцінками Т. Парсонса, бюрократична організація є політичним феноменом, оскільки завжди спрямована на досягнення загальних, колективних цілей. При цьому він стверджував, що основною рисою індустріальної економіки є саме бюрократична організація виробництва. Вона також, за оцінками Т. Парсонса, присутня в церковних організаціях, університетах і в багатьох інших видах колективів. Водночас Т. Парсонс стверджував, що в організаціях бюрократичного типу гостро постає проблема звітності, і сучасний спосіб вирішення цієї проблеми

полягає в тому, щоб зробити бюрократію відповідальною в остаточному підсумку перед електоратом, а безпосередньо – перед виборними посадовими особами в політичній системі [5, с. 849].

Систематизований аналіз бюрократії був наданий німецьким соціологом М. Вебером. Вебер високо цінував філософію Гегеля і спирався на її постулати при опрацюванні теоретичних проблем держави і чиновництва. Але при цьому слід відзначити, що Вебер не просто запозичив ідейно-теоретичні настанови Гегеля, а й розвинув свою концепцію в полеміці з ним. Вебер сформулював концепцію ідеальних типів влади, або трьох типів легітимної держави: легального (раціонального), традиційного, харизматичного. Кожний тип влади визначається мотивами підпорядкування та характером легітимності, що визнаються керованими індивідами.

Так, раціональне панування засноване на визнанні обов'язковості легальності носія влади та підпорядкованості усіх учасників організації системі безособових абстрактних правил, що можуть змінюватися відповідно до визначених процедур. Класичний тип легального панування здійснюється бюрократичним управлінським апаратом, що наділений наступними ознаками:

- чиновники обіймають посаду відповідно до добровільної угоди, особисто вільні та підпорядковані владі тільки в тому, що стосується посадових зобов'язань; кандидати на посади відбираються відповідно до їх кваліфікації на конкурсній основі та мають бути компетентними не тільки у сфері своїх професійних посадових обов'язків, але також і у галузі норм, правил і процедур діяльності бюрократичної організації в цілому;

- ієрархія організації бюрократичної структури засновується на твердо встановлених принципах посадової субординації;

- чиновник віддалений від володіння засобами управління та не привласнює свою посаду, винагородою є фіксована грошова платня із правом на пенсію;

- чиновник підкоряється дисципліні й перебуває під контролем;

- зняття з посади ґрунтується на рішенні вищих інстанцій [7].

М. Вебер зазначав, що поширення бюрократії, зокрема і в політичній сфері, викликано передусім тим, що вона ефективніша ніж інші форми управління. Надійність, швидкість, дисципліна, передбачуваність, знання управлінського процесу та уніфікованість, субординація, спеціалізація, мінімізація конфліктів, економічність – все це, за переконанням М. Вебера, досягає найбільшого розвитку в бюрократичній організації. Реалізація цих правил, на думку Вебера, стає можливою, тому що особливість соціального становища чиновника полягає в тому, що останній відділений від власності на засоби управління. При цьому управлінська діяльність перетворюється в професію [7]. Тож, бюрократична організація є найбільш раціональним інституціональним утворенням для вирішення складних задач управління сучасним суспільством, основою раціональності є безособовість її функціонування, що є гарантією від свавілля конкретних виконавців.

У цілому концепція Вебера втілює ідеальну модель раціональної бюрократії, яка розглядається як технічно найефективніше знаряддя управління, що перевершує своїми якостями управлінські апарати інших типів. У той же час, Вебер наголошував на тому, що управління сучасною державою не може спиратися на ідеальну бюрократичну модель. У реальній політичній системі бюрократія представляє собою не просто безособовий апарат управління, але і особливу соціальну групу із власними поглядами та ціннісними орієнтаціями, яка досить часто, прикриваючись інтересами держави, відстоює власні інтереси, які включають, передусім, зацікавленість в зменшенні значення парламенту та розширенні сфер впливу самого бюрократичного апарату.

Близьким до підходів М. Вебера до феномену бюрократії, принаймні в них не виникає суттєвих суперечностей, є позиція Р. Міхельса, якого теж вважають одним із засновників політичної соціології. Ідеї Р. Міхельса про бюрократію розкриті в роботі «Політичні партії», в якій визначено, що бюрократія є соціальною групою «посадовців», котрі створюють «касту осіб прямо залежних від держави». Бюрократія формується із постійно зростаючих, але матеріально і статусно нестійких середніх прошарків. Боротьбі між членами цієї соціальної спільноти за доступ до посад веде до появи неофітів, котрі, потрапивши у державну бюрократію, стають відданими захисниками державної влади.

Серед специфічних рис, властивих вже тільки теорії Р. Міхельса, варто виокремити відхід від сформованої ще тоді традиції ототожнення бюрократії з державним апаратом і акцент на економічні інтереси чиновників як вирішальний фактор бюрократизації. Інтереси керівників, пов'язані з зміцненням свого положення, згодом починають вступати в розбіжності з інтересами рядових членів організацій, в інтересах яких створювалися ці організації. Із засобу організація стає метою,

а влада міцно втримується в руках вищих чиновників. Останні тим самим перероджуються в олігархію. Р. Міхельс сформулював, що демократія, щоб зберегти себе і досягти відомої стабільності, змушена створювати організацію і спеціальний апарат управління, а це пов'язано з виділенням еліти – активної меншості, якій маса змушена довіряти через неможливість її прямого контролю над цією меншістю. Неможливість демократії існувати без організації, управлінського апарату і професійної еліти неминуче веде до закріплення посад і привілеїв, до відриву від мас, фактичної незмінності лідерів. Звідси висновок про те, що панування меншості над більшістю, вождів над масами є неминучим фактором в будь-якій політичній організації, – демократія неминуче перетворюється в олігархію [8, с.45].

Р. Міхельс відзначає, що для успішного функціонування будь-якої великої організації, будь то політична партія або профспілка, необхідне створення спеціального апарату управління, що діє на засадах поділу праці. Більшість членів організації не володіють необхідними для виконання різних завдань знаннями і не мають вільного часу. У результаті цього і виникає необхідність у розподілі праці, що дозволяє витратити основний час на вирішення організаційних завдань. Таким чином в організації поступово формується управлінський апарат, який складається із спеціальних чиновників і відбувається бюрократизація політичної партії. У свою чергу, це сприяє зосередженню влади в руках лідера [8, с.47].

Головний висновок Р. Міхельса полягає в тому, що неолігархічне управління великими організаціями без залучення бюрократичного апарату неможливо. Підсумовуючи Р. Міхельса, можна узагальнити:

– будь-яка організація тяжіє до олігархізації. Формування організації завершується розподілом на керівну меншість і підпорядковану більшість, що завжди відображає культуру суспільства;

– напрямки діяльності організації вимагають певної спеціальної підготовки і займають велику кількість часу, що і викликає розподіл праці, а це вже сприяє виникненню управлінського апарату. Влада зосереджується в руках лідера;

– лідерів не цікавлять інтереси мас. За своїм соціальним положенням лідери відносяться до правлячої еліти;

– відносячись до правлячої еліти, лідери використовують зайняті посади та довіру мас для власної вигоди;

– влада – це політичні відносини.

З початку ХХ ст. сучасні дослідження проблеми бюрократичного управління проводяться в руслі декількох теоретичних напрямків: умовно їх можна назвати пост марксистський та поствеберівський.

Одна з перших спроб пояснення місця бюрократії в реальному соціалістичному суспільстві була зроблена одним з організаторів Жовтневої революції Л. Троцьким, ідеї якого, незважаючи на їх суперечливий характер, помітно вплинули на подальший аналіз як радянської бюрократії, так і ролі бюрократії в сучасному суспільстві. Зміст концепції Л. Д. Троцького про «бюрократичне переродження радянської влади» в умовах сталінізму зводилося до того, що в міру просування СРСР до соціалізму відбувалося «пересування» влади від пролетаріату, трудящих до бюрократії. Бюрократія, згідно висновків Л. Д. Троцького, – не самостійна сила, вона – знаряддя в руках інших політичних сил і може бути лише допоміжною силою [9, с.1239].

Висновок Л. Д. Троцького про виникнення в СРСР правлячої адміністративно-інженерної бюрократії був використаний вченими в якості вихідної ідеї дня аналізу сучасних типів суспільного устрою.

Теорії, в основі яких лежить уявлення про бюрократію як про новий суспільний клас, одержали розвиток у роботах югославського дисидента та політичного діяча М. Джиласа. М. Джилас сформував теорію нового класу, який є однією із форм тоталітарної бюрократії. За визначенням М. Джиласа «новий клас» є особливим правлячим класом власників, що виник у країнах соціалістичного табору після відповідних революцій. Цей клас представляє собою партійну бюрократію, що монополізує владу в державі. Після націоналізації новий клас привласнює собі всю державну власність і в результаті цього стає класом експлуататорів, що підтримує свою диктатуру методами терору та тотального ідеологічного контролю. Таким чином, колишні революціонери, що вимагали демократичних свобод перетворюються на реакціонерів. М. Джилас проводить відмінність між адміністративною бюрократією, яка виконує необхідні в будь-якому суспільстві функції, і політичною бюрократією, якій і належить реальна влада. Але, як він сам визнаючи, провести чітку

межу між двома цими верствами неможливо [4, с.151].

Цікавий підхід до проблеми влади бюрократії демонструє конфліктологія – наука, що розглядає конфлікт у якості оонового чинника суспільного розвитку. Зокрема, німецький конфліктолог Ральф Дарендорф, здійснюючи порівняльний аналіз політичних систем сучасних західноєвропейських держав, робить висновок, що розподіл влади перестав носити характер визначеності. Проїшли часи, коли панівний клас нав'язував свою волю всьому суспільству, опираючись на методи політичного насильства. Сьогодні соціум представляє арену боротьби конкуруючих груп інтересів, які виникають, зникають, створюють і руйнують альянси, підтримуючи, таким чином, деяку рівновагу. Однією з таких груп, найбільш впливовою, вважає Р. Дарендорф, є бюрократія. Функціонування будь-якої організації суспільства, включаючи державу, стверджує Р. Дарендорф, неможливо без бюрократичного апарату управління. Будучи неодмінним елементом політичної системи (на нашу думку бюрократія не повинна бути політичним інститутом, а навпаки деполітизуватися і стати виключно механізмом реалізації державної влади, точніше інститутом державного управління) бюрократія має владу, але при цьому відчужена від процесу прийняття політичних рішень, їй залишається проводити в життя постанови політиків або перешкоджати їхній реалізації. Політикам, у свою чергу, доводиться зважати на думку бюрократії, і своїм існуванням виправдовувати існування управлінського апарату [10].

У ситуації, коли на політичній арені відсутні сильні групи інтересів, здатні прийти до влади, і пануюче положення займає сіра бюрократична маса, Р. Дарендорф попереджає про небезпеку втрати системою статусу легітимності. Складаються сприятливі умови для захоплення влади групами радикалів, котрі нерідко ведуть суспільство до тоталітаризму.

Досить цікавий підхід до аналізу бюрократії запропонував У. Нісканен (1933–2011 рр.). Головне питання, поставлене У. Нісканеном, полягало в тому, що максимізують бюрократи, якщо вони взагалі максимізують що-небудь? Його відповідь полягала в тому, що бюрократ, як і будь-яка людина, максимізує власну корисність. У. Нісканен як економіст будує свою теорію поведінки бюро за аналогією з теорією фірми. Якщо фірма максимізує прибуток, то бюрократ намагається максимізувати свою заробітну платню, службові привілеї, соціальний статус, владу [1, с.118].

Однією з найвідоміших концепцій щодо бюрократії, є концепція Мішеля Кроз'є, ім'я якого на Заході асоціюється насамперед з назвою його основної праці – «Бюрократичний феномен», в якій здійснено дослідження бюрократичних тенденцій у сучасних системах, організації і їхнього зв'язку із соціальною культурною системою у Франції. Конкретизуючи механізм функціонування французької бюрократичної моделі, у якості її основи М. Кроз'є виділяє «бюрократичні порочні кола». На його думку, вони утворюються в результаті сполучення й взаємодії чотирьох фундаментальних характеристик: безособовості, централізації, стратифікації й відносин паралельної влади. При цьому перші три виступають як прояви сутності офіційного ієрархічного типу влади. Загалом, бюрократизм М. Кроз'є вважав важливою дисфункцією бюрократії, що неодмінно проявиться у будь-якій організації та будь-якій країні [1, с. 148].

У західних теоріях бюрократії одним із найважливіших є питання про легітимізацію бюрократичної влади. При розробці своєї теорії бюрократії американський дослідник А. Гоулднер виходив з того, що зміна даного інституту відбувається паралельно з розвитком суспільства. Гоулднер розрізняє два типи бюрократії – представницьку та авторитарну.

Представницька бюрократія спирається на знаннях і вмінні і заснована на прагненні переконати в правильності вимог і доцільності їх виконання. Для такого типу бюрократії характерна влада, яка ґрунтується на принципах професіоналізму, відповідальності перед справою. Вона усвідомлює свою автономну силу. Представницька бюрократія стала втіленням «технічного розуму», технічної раціональності.

Авторитарна бюрократія заснована на наказах і вимозі сліпого виконання встановлених правил. Вона базується на строгому підпорядкуванні ієрархії і страху покарання як основі контролю і не має стимулів до власної автономної активності. Авторитарний тип бюрократії, що спирається виключно на негативні санкції, виникає тоді, коли в бюрократичній організації у результаті різних дисфункцій покора перетворюється на самоціль, а влада узаконюється самим фактом перебування на посаді. У таких організаціях бюрократія існує як система знеособлених правил, сприяючи тим самим зменшенню напруги в роботі групи [11].

А. Гоулднер підкреслював, що в сучасних умовах веберівська модель раціональної бюрократії вимагає значної модернізації. Як і більшість вчених, що займалися дослідженням феномена

бюрократії в XX ст., не заперечуючи того, що бюрократія більш ефективна, ніж альтернативні форми організації, він акцентував увагу на її дисфункціональних наслідках.

Концепцію ефективного функціонування системи державного управління сформулювали Д. Осборн і Т. Геблер. Вони стверджують, що без ефективної держави цивілізоване суспільство не може функціонувати і що не люди в державних організаціях становлять проблему, а система, у якій вони діють. У їхніх роботах можна виділити такі принципи відновлення сучасних систем державного управління. На їхню думку, щоб стати «підприємцями» органи державного управління повинні:

- 1) розвивати конкуренцію між провайдерами суспільних послуг;
- 2) розширювати права громадян, передаючи контроль за діяльністю урядових закладів з рук чиновників-бюрократів безпосередньо громадам;
- 3) оцінювати роботу установ не за витратами, а за результатами;
- 4) управляти цілями, а не законами й правилами;
- 5) перетворювати клієнтів у вільних споживачів, надаючи їм вибір – між школами, на вчальними програмами й т.п., попереджати виникнення проблем;
- 6) заробляти більше, ніж витратити;
- 7) децентралізувати управління, вносити в роботу дух співробітництва й взаємодопомоги, переходити від ієрархії до співробітництва, зрушення владних повноважень на нижні рівні організації;
- 8) віддавати перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними;
- 9) зосереджуватися не стільки на наданні послуг, скільки на стимулюванні рішення виниклих у суспільстві проблем [12].

Органи управління повинні виступати в ролі каталізаторів, відокремлюючи функції надання послуг населенню від функцій забезпечення законності й дотримання правил.

Розглядаючи пострадянський бюрократичний апарат, вітчизняний дослідник В. Пугач дійшов висновку, що він, як і його попередники, «не дотягує» до бюрократії в класичному веберівському значенні цього слова, тому його варто характеризувати як «квазі-» (недо-) бюрократія. Пострадянська адміністративна система стала працювати ще гірше, що знизило рівень професіоналізму, колосально збільшило розмах корупції, що стало майже нормою поведінки. Припинив діяти колишній неформальний «кодекс адміністративної моралі», який стримував розгул бюрократичної безкарності – виник повний моральний вакуум або «свавілля». В. Пугач справедливо відзначає, що діяльність бюрократії підпорядковується потребам боротьби за політичну владу, вона втягується у політичне протистояння, в результаті чого відбувається неадекватне функціям та призначенню бюрократії розширення її меж повноважень, компетенції, сфери відповідальності й тим самим порушуються функціонально-рольові та статусні засади бюрократичної організації [13, с. 129-130]. Головною турботою такої бюрократії є забезпечення власних інтересів, розширення своєї зони впливу [13, с. 134]. На цей аспект із стурбованістю вказують А. Джеріпа [14], М. Карашук, М. Ліпін [15], Д. Ковалевська [16], О. Марко [17] та ін.

Значну увагу дослідженню бюрократії й бюрократизму приділяють західні й американські вчені, які прагнуть знайти відповіді на питання про сутність бюрократії та про її роль у сучасному процесі управління соціальними процесами, про умови й чинники раціональності її діяльності, про чинники, які призводять до ірраціональності функціонування бюрократії, та про особливості завдань бюрократії в демократичних суспільствах.

Висновки. Узагальнюючи найважливіші результати досліджень, треба зазначити, що дуже важливо й необхідно, щоб здійснювали управління й виробляли політичні рішення саме професіонали, які пов'язані не лише співробітництвом, взаємозалежністю, а й своєрідною бюрократичною корпоративністю. Необхідність бюрократії зумовлюється самою природою організації та управління соціальними процесами. Водночас домінуюча роль демократії, на думку О. Тоффлера, можлива лише в індустріальному суспільстві, де вона розробляє і втілює в життя стандартизовані рішення, що їх приймають у вищих ешелонах суспільної ієрархії.

У новій «суперіндустріальній цивілізації» (інформаційній цивілізації) функції бюрократії, за Тоффлером, будуть виконувати об'єднання, що створюватимуться лише на час розв'язання певних завдань, а централізована бюрократія повинна буде передати свої функції децентралізованим спільнотам. Формування бюрократії стало наслідком дедалі зростаючої політичної централізації суспільства, тоді як демократичний розвиток передбачає децентралізацію всього суспільного життя і, відповідно, втрату домінуючої ролі бюрократії [18, с. 134].

Політичні події останніх років все більше привертають увагу дослідників до нових реалій і процесів, у тому числі до такого соціального явища, як бюрократія й бюрократизм. Світовий досвід показує, що бюрократія є важливою ланкою системи управління соціальними процесами й потребує ґрунтовного аналізу політологів.

Бібліографічний список:

1. Батрименко О. В. Бюрократія в системі сучасної демократії : дис. ... / М-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка : спец. 23.00.02. Київ : [б. в.], 2013. 360 арк. На правах рукопису.
2. Гук О. Загрози і виклики українській державності в умовах глобалізації. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. 2015. Вип. 42. С. 111–118.
3. Політологічний енциклопедичний словник / Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; за ред.: Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-ге вид., доп. і перероб. Київ : Генеза, 2004. 736 с.
4. Кирилюк Ф. М., Батрименко О. В. Історія зарубіжних політичних вчень : навч.-метод. посіб. Київ : XXI століття : діалог культур, 2005. 254 с.
5. Історія філософії. Словник / За заг. ред. В.І. Ярошевича. Київ: Знання України, 2005. 1200 с.
6. Маркс К. К критике гегелевской философии права / К. Маркс, Ф. Энгельс. Сочинения в 50 т. Изд. 2-е. М.: Гос. изд-во полит. л-ры, 1954. Т. 1. С. 219-368.
7. Вебер М. Типы господства. URL: http://www.e-reading.mobi/bookreader.php/10808/Weber_-_Tipy_gospodstva.html.
8. Михельс Р. Необходимость организации. *Диалог*. 1990. №3. С. 40-48.
9. УСЕ Універсальний словник енциклопедія / Гол ред. ради чл.-кор. НАНУ М. Попович. 3-тє вд., перроб., доп. Київ, 2003. 1414 с.
10. Dahrendorf R. Class and class conflict in industrial society. Stanford, CA: Stanford. University Press, 1959. 336 p.
11. Гелд Д. Демократія та глобальний устрій / відп. ред. О. Юдін ; пер.: О. Юдіна, О. Межевікіної. Київ : Port-Royal, 2005. 358 с.
12. Державне управління : філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / за ред.: В. М. Князева ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : Вид-во НАДУ : Міленіум, 2003. 320 с.
13. Пугач В. Г. Феномен бюрократії в трансформаційному суспільстві : дис. ... канд. політ. наук : спец.: 23.00.02 / Київ. нац. торгов.-екон. ун-т. Київ : [б. в.], 2006. 173 арк. На правах рукопису.
14. Джеріпа А. О. Владні протиріччя: конфлікт центральної та місцевої влади в Україні. *Політичне життя*. 2024. № 2. С. 19-30.
15. Карашук М. Г., Ліпін М. В. Дилеми влади і лідерства у плюралістичному світі. *Політологічний вісник*. Збірник наукових праць; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ: Вадекс, 2024. Вип.92. С. 268-289.
16. Ковалевська Д. В. Взаємодія громадянського суспільства і держави в умовах деліберативної демократії: Україна та світові тенденції. *Політологічний вісник*. Збірник наукових праць; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ: Вадекс, 2023. Вип.91. С. 3520-363.
17. Марко О. В. Еволюція демократії під впливом цифрових технологій. *Держава і право*. Збірник наукових праць. *Юридичні і політичні науки*. Випуск 94 / Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2023. С. 261-271.
18. Тоффлер Е. Нова парадигма влади. Знання, багатство й сила / пер. Наталка Бордукова. Харків : Акта, 2007. 688 с.

References:

1. Batrymenko O. V. (2013). Biurokratija v systemi suchasnoi demokratii : dys. ... / M-vo osvity i nauky Ukrainy, Kyiv. nats. un-t im. Tarasa Shevchenka : spets. 23.00.02. Kyiv : [b. v.],. 360 ark. Na pravakh rukopysu.
2. Huk O. (2015). Zahrozy i vyklyky ukrainskii derzhavnosti v umovakh hlobalizatsii. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia* : zb. nauk. pr. Vyp. 42. S. 111–118.
3. Politolohichni entsyklopedychnyi slovnyk (2004). / 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, 736 s.
4. Kyryliuk F. M., Batrymenko O. V. (2005). Istoriia zarubizhnykh politychnykh vchen : navch.-metod. posib. Kyiv : XXI stolittia : dialoh kultur, 254 s.
5. Istoriia filosofii. Slovnyk (2005) / za zah. red. V.I. Yaroshevtisia. Kyiv: Znannia Ukrainy, 1200 s.
6. Marks K. (1954). K krytike hehelevskoy fylosofiy prava / K. Marks, F. Enhels. Sochyneniya v 50 t. Yzd. 2-e. M.: Hos. yzd-vo polyt. l. T. 1. S. 219-368.
7. Veber M. Tury hospodstva. URL: http://www.e-reading.mobi/bookreader.php/10808/Weber_-_Tipy_gospodstva.html.
8. Mykhels R. (1990). Neobkhodymost orhanyzatsyy. *Dyaloh*. №3. S. 40-48.

9. USE Universalnyi slovnyk entsyklopediia (2003). / Hol red. rady chl.-kor. NANU M. Popovych. 3-tie vd., perrob., dop..Kyiv,1414 s.
10. Dahrendorf R. (1959). Class and class conflict in industrial society. Stanford, CA: Stanford. University Press, 336 p.
11. Held D. (2005). Demokraciia ta hlobalnyi ustroi / vidp. red. O. Yudin ; per.: O. Yudina, O. Mezhevikinoi. Kyiv : Port-Royal, 358 s.
12. Derzhavne upravlinnia : filosofski, svitohliadni ta metodolohichni problemy : monohrafiia (2003). / za red.: V. M. Kniazieva ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. Kyiv : Vyd-vo NADU : Milenium, 320 s.
13. Puhach V. H. Fenomen biurokratii v transformatsiinomu suspilstvi : dys. ... kand. polit. nauk : spets.: 23.00.02 / Kyiv. nats. torhov.-ekon. un-t. Kyiv : [b. v.], 2006. 173 ark. Na pravakh rukopysu.
14. Dzheripa A. O. (2024). Vladni protyrychchia: konflikt tsentralnoi ta mistsevoi vlady v Ukraini. *Politychne zhytta*.№ 2.S. 19-30.
15. Karashchuk M. H., Lipin M. V. (2024). Dylemy vlady i liderstva u pliaralystychnomu sviti. *Politolohichni visnyk*. Zbirnyk naukovykh prats; Kyivskiy natsionalnyi universytet imeni Tarasa Shevchenka. Kyiv: Vadeks. Vyp. 92. S. 268-289.
16. Kovalevska D. V. (2023). Vzaiemodii hromadianskoho suspilstva i derzhavy v umovakh deliberatyvnoi demokracii: Ukraina ta svitovi tendentsii. *Politolohichni visnyk*. Zbirnyk naukovykh prats; Kyivskiy natsionalnyi universytet imeni Tarasa Shevchenka. Kyiv: Vadeks., Vyp.91. S. 3520-363.
17. Marko O. V. Evoliutsiia demokracii pid vplyvom tsyfrovyykh tekhnolohii. *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. 261-271.
18. Toffler E. (2007). Nova paradyhma vlady. Znannia, bahatstvo y syla / per. Natalka Bordukova. Kharkiv : Akta., 688 s.

Perpelytsia N. The concept of “bureaucracy”, its essence, evolution and interpretation

The article analyzes the evolution and essence of the concept of “bureaucracy” as a specific form of social organization and relations in a society in which the centers of executive power are practically independent of the majority of its members. It is noted that bureaucracy is an integral institution of public administration. The author determines that the essence of bureaucracy, its role and importance for society and the State are revealed through its functions. The main function of bureaucracy is administration, since the emergence of bureaucracy is associated with ensuring the functioning of the State. Bureaucracy performs a service function, as it ensures the provision of public services to the population. The effectiveness of the control function requires impartiality and independence of the bureaucracy from business and politics. It is found that the concepts and theories of bureaucracy can be conditionally divided into two groups: in one group, bureaucracy is idealized, and in the other group, it is criticized and considered as a negative phenomenon of modern politics. It is noted that a common characteristic of all concepts of bureaucracy is its interpretation as a fundamental principle of social order, which is the defining principle of the exercise of power in society and the State as a whole, through the organization of a centralized management system institutionally separated from society. By systematizing the concepts and scientific works of recognized scholars, the following common features of bureaucracy are summarized: it performs management functions and arose in the division of labor between those who manage and those who are managed; the growth of organizations leads to the emergence of managers and leads to the oligarchization of organizations; bureaucracy acquires a special role due to special education, managerial knowledge and can use the position for its own purposes; bureaucracy is inherent in any society.

Keywords *bureaucracy, management, administration, centralization, oligarchization, democratization.*