

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Навчально-науковий інститут міжнародних відносин
імені Богдана Гаврилишина

Кафедра політології та філософії ім. Сергія Коновала

МІЖДИСЦИПЛІНАРНА дипломна РОБОТА

на тему:

«Бюрократія та її роль в процесі демократичного врядування»
Спеціальність С2– Політологія
Освітньо-професійна програма – Міжнародні та регіональні політичні
комунікації

Виконала: студентка IV курсу, групи ПОЛз-41
спеціальності «Політологія», Захарченко Віктор

Науковий керівник: кандидат історичних наук.
доцент Гурик М. І. _____

Випускню кваліфікаційну роботу
Допущено до захисту
« ____ » _____ 20__ р.
Завідувач кафедри

Тернопіль – 2025

ЗМІСТ

ВСТУП	2-6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ ПОНЯТТЯ БЮРОКРАТІЯ	7-14
1.1.Розвиток концепцій бюрократії в політичній науці	
РОЗДІЛ 2. БЮРОКРАТІЯ І ДЕМОКРАТИЧНА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ: ПРОБЛЕМА ВЗАЄМОДІЇ	15-32
2.1 Моделі бюрократії та їх дієвість в сучасному світі	15-24
2.2 Бюрократія як гарант впровадження демократичних норм правління у державну політику	25-32
РОЗДІЛ 3 ТРАНСФОРМАЦІЯ БЮРОКРАТІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГЛОБАЛЬНОМУ СВІТІ	33-40
3. 1 Роль бюрократії в адмініструванні демократії та протидії популістським тенденціям	33-40
ВИСНОВКИ	41-44
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	45-48

ВСТУП

Актуальність дослідження. Технологічні, конкурентні та політичні зміни останніх десятиліть переналаштували організаційний ландшафт, і в цьому контексті бюрократія виступає як у загальному, так і науковому дискурсі. Однак цей зсув різко контрастує з реальністю на місцях: бюрократія виявилася надзвичайно стійкою в управлінській практиці. Більшість організацій досі покладаються на основні риси бюрократії, такі як ієрархія влади, спеціалізовані функції та формалізовані процеси, і їхня відносна ефективність досі залежить від того, наскільки ретельно вони впроваджують ці елементи, Проте тривають дебати щодо того, чи є бюрократія достатньо адаптивною та гнучкою, щоб поглинати динамічні та непередбачувані зміни та ефективно відповідати на виклики сьогодення, пов'язані із наростанням популістських тенденцій в умовах ліберально-демократичного відступу.

Дане дослідження зосереджене на визначенні характеру взаємодії бюрократії та демократії. Саме взаємодоповнюючий або конкуруючий зв'язок між цими двома поняттями робить зв'язок між бюрократією та демократією парадоксальним. Фактично, деякі цінності суперечать одна одній. Тому взаємозв'язок між бюрократією та демократією продовжує залишатися дискусійною темою в галузі соціальних наук. Бюрократія організована як ієрархія, де чітко визначені права контролю та скарг. Ієрархія сприяє плануванню, координації, контролю та дисципліні. Офіційні завдання організовані на постійній, регульованій основі. Державна бюрократія в основному вважається необхідною для ефективного управління державними програмами; проте вона є легалістичною та значною мірою байдужою до бажань та вимог окремих громадян. Хоча частиною логіки інституціоналізації бюрократичної форми управління було забезпечення рівного ставлення до громадян та надання клієнтам записів та обґрунтувань прийнятих рішень; бюрократія невід'ємно пов'язана з ієрархічними та навіть авторитарними формами управління. З іншого боку, вважається, що інститути демократичного управління реагують на побажання громадськості. Вони намагаються

перетворити вподобання громадськості на позитивні результати. Це не має значення, межа, яка з'єднує суспільний вибір та політику, що впроваджується урядом, може бути розмитою. Зв'язок між голосуванням та вибором політики в традиційній представницькій демократії не такий чіткий. Нереально встановити чітку дихотомію між демократичними та бюрократичними цінностями. Кращий спосіб розглянути взаємне співіснування.

Ступінь дослідження проблеми. 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. Ріггс, 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.

Визнаючи досить високий рівень і наукову цінність українських та закордонних робіт у цій галузі, слід зазначити недостатню дослідницьку увагу українських вчених до питань взаємовідносин між бюрократією та демократією і здатності бюрократії протистояти ліберально-демократичному відступу в умовах популізму. Все це й зумовило визначення мети, завдань, об'єкта та предмета дослідження.

Метою дослідження є проведення аналізу ролі бюрократії у демократичному урядуванні державою та протидії популістським тенденціям в умовах ліберально-демократичного відступу.

Об'єктом дослідження постає взаємодія між бюрократією та демократією як необхідна умова ефективного управління державою.

Предметом дослідження є бюрократія як гарант збереження демократичної цілісності системи.

Реалізація поставленої мети зумовила вирішення **наступних завдань**:

- визначити теоретико-методологічні основи дослідження концепції бюрократії;
- дослідити сучасні моделі бюрократії та особливості їх функціонування;
- проаналізувати суть сучасної демократії та з'ясувати загрози, які стоять на її шляху;
- розкрити роль бюрократії у впровадженні та реалізації демократичних норм та принципів управління;
- охарактеризувати значення бюрократії у протидії популізму та авторитарним тенденціям в умовах ліберально-демократичного відступу;
- показати можливі напрямки трансформації бюрократії та перспективи державного управління в глобальному контексті.

Теоретико-методологічна основа дослідження. В основу дослідження покладено такі теоретико-методологічні підходи, як: порівняльно-історичний, структурно-функціональний, метод соціального моделювання.

Наукова новизна дослідження. Новизна роботи полягає у спробі комплексно розглянути питання взаємодії бюрократії та демократичного уряду як важливої проблеми в сучасній політичній науці. Розкрито роль бюрократії у впровадженні та реалізації демократичних норм та принципів управління. Охарактеризовано значення бюрократії у протидії популізму та авторитарним тенденціям в умовах ліберально-демократичного відступу. Зроблено спробу показати можливі напрямки трансформації бюрократії та перспективи державного управління в глобальному контексті

Практичне значення одержаних результатів. Висновки та пропозиції, сформульовані положення, які проаналізовано у дипломному дослідженні, можна використовувати в подальших наукових дослідженнях з даної проблеми. Сформульовані положення, стануть теоретичним підґрунтям для підвищення ефективності діяльності бюрократичного апарату органів державної влади та місцевого самоврядування, у процесі підготовки навчальних дисциплін, програм та посібників. на онлайн-зібраннях, конференціях, семінарах.

Апробація роботи. Окремі положення дипломної роботи доповідалися на Всеукраїнській науково-практичній конференції «Політичні ідеї в епоху глобалізації: філософські рефлексії та сучасні виклики» (Тернопіль, 4-5 листопада 2024 р.)

Структура роботи. Дипломна робота викладена на 44 сторінках. Вона складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаної літератури (37 найменувань).

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ ПОНЯТТЯ БЮРОКРАТІЯ

1.1. Розвиток концепцій бюрократії в політичній науці

Взаємозв'язок між бюрократією та демократією продовжує залишатися дискусійною темою в галузі соціальних наук. Широко поширені аргументи та контраргументи вказують на те, що взаємозв'язок, який існує між ними, є парадоксальним та взаємодоповнюючим. Деяка група вчених стверджує, що ефективна демократія може вимагати ефективної та добре функціонуючої бюрократії; інші ж стверджують, що бюрократія та демократія – це «пісок у шестернях» одна одної. У цій роботі детально обговорюється зв'язок між бюрократією та демократією. Однак, перш ніж розглядати взаємозв'язок між бюрократією та демократією, необхідно окремо обговорити кожне з понять та їхні відповідні атрибути, щоб визначити та глибоко обговорити їх взаємодоповнюючий та конкуруючий характер.

Бюрократія – це політичне поняття, яке стало частиною нашого повсякденного мовлення. Це найбільш обмовлене та неправильно зрозуміле поняття. «Незважаючи на свої позитивні риси, воно здебільшого характеризується негативним образом, дорогою адміністративною неефективністю, громіздкими процедурами та байдужими державними службовцями, які не звертають уваги та не реагують на потреби та бажання громадян» [3]. Ця помилково сприйнята конотація затьмарила більш конкретне та змістовне розуміння того значення, в якому воно використовувалося або мало використовуватися

Щодо концептуального уточнення, багато авторів висунули сумісні, а іноді й несумісні уявлення про бюрократію. Деякі автори використовують цей термін як взаємозамінний з «державним сектором» або «державним управлінням», тоді як інші описують його як специфічний спосіб поведінки, заснований на застосуванні загальних правил до конкретних випадків. «Термін «бюрократія» також використовується для позначення державних службовців.

Однак, у багатьох відношеннях ця концепція постійно пов'язана зі здійсненням політичної влади та авторитету» [4]. Вченим, який розробив найповніше класичне формулювання концепції бюрократії, є Макс Вебер (1864–1920).

За Максом Вебером, концепція бюрократії тісно пов'язана з ідеєю правової раціональної влади. У системі правової влади легітимність ґрунтується на верховенстві права, що розуміється як абстрактні правила, що застосовуються до конкретних випадків. Вебер сформулював положення про структуру правової влади та визначив характеристики ідеального бюрократичного апарату. Риси, які він пов'язував «з ідеєю бюрократії, сприяють точності, безперервності, обчислюваності та дисципліні, тим самим підкріплюючи його твердження про технічну перевагу бюрократії як інструменту здійснення політичної влади. Зв'язок між бюрократією та демократією певним чином пов'язаний з конкуруючим або доповнюючим відношенням між сумою цінностей бюрократії та цінностями демократії» [2].

Зміна ролі уряду в суспільстві та взаємовідносин між урядом і громадянами спричинила подальшу зміну традиційної моделі державного управління на гнучку, ринкову форму державного управління. Ця зміна після 1980-х років поставила під сумнів фундаментальні атрибути традиційного державного управління. «Першою, що було поставлено під сумнів, була бюрократія, зрештою ця зміна відбулася у ієрархічній природі бюрократії» [8]. Третім аспектом, на який вплинули зміни, є бюрократичне виконання; участь уряду в політиці, а також надання товарів і послуг через бюрократію. Загальне переконання щодо дихотомії політики та державного управління та посилене бажання дозволити розділити політичні та адміністративні питання. «Адміністрація була б лише інструментом для реалізації політики, тоді як будь-які питання впровадження політики та закону були б юридичними повноваженнями політичного керівництва» [18]. Мотивація державних службовців як фактору реалізації суспільних інтересів, переосмислення державного управління як професійної бюрократії; нейтральної, анонімної, що наймається довічно, з можливістю однаково служити будь-якому політичному

господареві, і, нарешті, обмеження державної бюрократії адміністративними функціями, призначеними обраними посадовцями.

По-перше, бюрократія справді потужна, але не працює добре за всіх обставин і має деякі негативні наслідки. По-друге, спроби знайти єдиний найкращий шлях є невловимими та можуть призвести до жорсткості в роботі. Гнучкі системи управління, започатковані приватним сектором, впроваджуються урядами. По-третє, надання послуг бюрократією не є єдиним способом забезпечення суспільних благ і послуг; уряди можуть діяти опосередковано через субсидії, регулювання або контракти, замість того, щоб завжди бути прямим постачальником. По-четверте, політичні та адміністративні питання насправді були переплетені протягом тривалого часу, але наслідки цього для управлінських структур лише зараз опрацьовуються. Громадськість вимагає кращих механізмів підзвітності там, де колись бюрократія діяла окремо від суспільства. «По-п'яте, хоча можуть бути державні службовці, мотивовані суспільними інтересами, зараз здається незаперечним, що вони є самостійними політичними гравцями. Також можна вважати, що вони працюють заради власного просування та просування своєї волі, замість того, щоб бути чистими та безкорисливими. По-шосте, аргументи на користь незвичайних умов працевлаштування в державних службах зараз набагато слабші, особливо враховуючи зміни, що відбулися в приватному секторі, де робота на все життя є рідкістю» [17]. Нарешті, завдання, пов'язані з державним сектором, тепер вважаються радше управлінськими, тобто такими, що вимагають від когось відповідальності за досягнення результатів, замість того, щоб розглядатися як адміністративні, де державні службовці просто виконують інструкції.

Економічні проблеми 1980-х років означали, що уряди переоцінили свою бюрократію та вимагали змін. Як стверджував Бауер: «усі звинувачували в цьому «мертву руку» бюрократії, особливо низьку роботу державної бюрократії та щоденні неприємності, пов'язані з надокучливими обмеженнями, громіздкою бюрократією, неприємними чиновниками, поганим обслуговуванням та

корупційною практикою» [4]. Відбувається радикальна зміна в організаційній культурі, але не без витрат. Новий підхід має проблеми, не в останню чергу порушення стандартних операційних процедур та низький моральний дух. Здавалося, що до появи нового управління, орієнтованого на результат, ще далеко, хоча повернення до традиційної моделі державного управління не було.

Демократія – це концепція, що виникла близько двох тисяч років тому у Стародавній Греції. Значення слова «демократія» означає «правління народу», іноді його називають «народним суверенітетом», і може стосуватися прямих, партисипативних та представницьких форм правління народу» [19]. У цьому сенсі народ керує собою, є джерелом влади в державі. Народ – це той, хто обирає уряд, форму правління та переважаючі політичні, економічні та соціальні системи. «Народний суверенітет» – це джерело правил, основа влади держави та джерело права, якому підпорядковується сама держава» [12].

Основними цілями, для яких люди встановлюють демократичний уряд, є захист та просування своїх прав, інтересів та добробуту. «Демократія вимагає, щоб кожна людина мала право брати участь у самоврядуванні політичної спільноти. Таким чином, політична свобода лежить в основі концепції демократії» [1].

Купер та інш. визначили чотири характеристики, що мають центральне значення для характеристики будь-якого демократичного режиму: «верховенство права, інститути громадянського суспільства, вільні та чесні вибори та ступінь підзвітності керівників. Верховенство права означає, що жодна особа, включаючи правителів, не стоїть вище закону. Громадянське суспільство пов'язане з існуванням соціально-політичних груп, автономних від держави, які дозволяють вільно висловлювати народні інтереси та стримувати неконтрольоване зростання держави» [12]. Вільні та чесні вибори стосуються існування реальної конкуренції за посади. Нарешті, підзвітність стосується того, якою мірою ті, хто керує, несуть відповідальність перед іншими за свої політичні дії.

Попередні дослідження зв'язку між бюрократією та демократією показують, що багато їхніх цінностей суперечать одна одній. Протягом 1970-х та 1980-х років парадоксальний зв'язок між бюрократією та демократією обговорювали Уолдо, Мошер та Томпсон. Відтоді зв'язок між демократією та бюрократією продовжує залишатися парадоксальним та взаємодоповнювальним.

Бюрократію та демократію зазвичай розглядають як «протилежні підходи до забезпечення управління суспільством» [33]. З одного боку, державна бюрократія в основному вважається необхідною для ефективного управління державними програмами; проте вона є легальною та значною мірою байдужою до бажань та вимог окремих громадян. «Хоча частиною логіки інституціоналізації бюрократичної форми управління було забезпечення рівного ставлення до громадян та надання клієнтам записів та обґрунтувань прийнятих рішень, бюрократія невід'ємно пов'язана з ієрархічними та навіть авторитарними формами управління» [10]. Порівняно з демократією, бюрократія: переважно займається впровадженням політики та законів, прийнятих обраними посадовцями. Крім того, вона менш підзвітна громадськості, ієрархічна, обмежена правилами, керується найманими професіоналами, має фіксований термін повноважень до виходу на пенсію, підзвітна вищій ієрархії, не покладається на громадську думку.

З іншого боку, вважається, що інститути демократичного управління реагують на побажання громадськості. Вони намагаються перетворити вподобання громадськості на позитивні результати. Це не має значення, межа, яка пов'язує громадський вибір та політику, що приймається урядом, може бути розмитою. Зв'язок між голосуванням та вибором політики у традиційній представницькій демократії не такий чіткий. Крім того, «громадськість може голосувати за суперечливі цілі або мати нереалістичні очікування, які вимагатимуть від обраних посадовців та бюрократів самостійного прийняття політичних рішень» [18] Однак, з певних вагомих причин, вважається, що демократичне врядування здатне ефективніше адаптуватися до потреб та

бажань громадськості, ніж більшість інших форм управління. «Воно характеризується: розробкою політики та законів, заснованих на цінностях рівності, керується обраними посадовцями, поважає свободу слова, враховує громадську думку, є підзвітним виборцям, має конституційно встановлений термін повноважень» [16].

Роздуми про народний суверенітет та підзвітність можуть достатньо описати конкуруючий характер цих двох політичних концепцій. Згідно з фундаментальним принципом демократії, народ обирає та формує уряд. Тому розробка політики та законів є дискрецією обраного уряду. Демократія передбачає, що всі види політики та законів для управління та регулювання соціальних, економічних і навіть політичних справ приймаються урядом, який безпосередньо підзвітний народу. Щодо політики та закону, роль бюрократії обмежується їх впровадженням. Згідно з Крістенсенем, «бюрократія створює проблему для демократії, коли їй дозволено проводити політику, яка є мандатом обраних посадовців» [11].

Підзвітність – це ще одна цінність, за якої бюрократія та демократія використовуються для зіткнення. На основі принципів демократії обрані посадовці виконують загальну волю громадськості. Вони безпосередньо підзвітні громадськості за свої рішення та дії. «Підзвітність є ще більш центральним інструментом демократії. У випадку бюрократії вони підзвітні своїй ієрархії, а не безпосередньо громадськості» [20]. Коротко кажучи, вищезазначені пункти означають, що конфлікти цінностей є частиною їхньої невід'ємної природи.

Конфлікт між бюрократією та демократією не обмежується змовою цінностей. Конфлікт у бюрократії також включає обраних посадовців та професіоналів. Посадовці, обрані та призначені демократичним шляхом, зазвичай опиняються в конфлікті з професіоналами або кар'єристами. Кожна з цих груп відіграє незамінну роль у діяльності кожної установи: адміністратори підтримують та обслуговують бюрократичний апарат, а професіонали – використовують навички, за допомогою яких організація безпосередньо

служить громаді. Хоча теоретично їхні ролі доповнюють одна одну, «організаційне життя насправді характеризується повсюдними, а іноді й гострими розбіжностями між двома таборами» [27]. Організації залежать у своїй діяльності як від адміністративних, так і від професійних навичок. Таким чином, адміністратори та фахівці залишаються нерозривно пов'язаними один з одним в організаційному житті. Але «система антагоністичної співпраці, в якій вони об'єднані, відображає глибокий розкол у професійних рядах сучасного суспільства» [27]. Конфлікт між адміністраторами та фахівцями значною мірою виникає через фіксовані відмінності в професійних поглядах. Адже роль адміністратора як опікуна організації неминуче спонукає його надавати дуже високого значення встановленню та збереженню впорядкованих методів роботи. Робочий процес має бути ретельно спрямований для досягнення надійності, однорідності та економічності у виробництві продукції. Професіонал, з іншого боку, в першу чергу стурбований тим, щоб «виконувати свою роботу», використовуючи свої технічні навички для надання послуг населенню. «Адміністратори незмінно обмежують автономію, з якою фахівці можуть використовувати свої навички в організаціях» [25]. Цей конфлікт можна розглядати як невід'ємну частину очевидної дихотомії бюрократії та демократії.

Бойн закликав до пошуку шляхів примирення бюрократії та демократії. Він стверджував, що «ці два аспекти є основними аспектами сучасного суспільства» [10]. Крім того, Хайнал, Бода запропонували концептуальну основу для розуміння зв'язку між демократією та бюрократією. «Бюрократія та демократія не лише конкурують, а й доповнюють одна одну. Ефективна демократія може вимагати ефективної та добре функціонуючої бюрократії» [18].

Стереотип жорсткості в негативних описах бюрократії може насправді бути результатом добре функціонуючої бюрократії, яка наголошує на рівності та намагається забезпечити однакове ставлення до всіх членів суспільства відповідно до закону, навіть якщо такий стиль виконання здається

неефективним. Аналогічно, формалізація державної бюрократії була прийнята, принаймні частково, для того, «щоб надати громадянам можливість відстежувати свою справу, поки вона просувається лабіринтом, і мати змогу з'ясувати причини рішення після його прийняття. Коротше кажучи, бюрократія була запроваджена, щоб мінімізувати свавільні та примхливі дії, до яких уряди могли б вдаватися» [33]

Ці два аспекти управління можуть здаватися протилежними, але вони обидва необхідні для забезпечення ефективного та чуйного управління, і обидва забезпечують додаткові переваги для суспільства. Чуйність демократичного управління повинна бути збалансована передбачуваністю та неупередженістю, які, як вважається, існують у бюрократичних інституціях. Нереалістично встановлювати чітку дихотомію між демократичними та бюрократичними цінностями. Кращий спосіб поглянути на них – це взаємне співіснування. Айхбаум і Шав припустили, «що в демократичному суспільстві турбота про демократичні цінності повинна бути першочерговою в нашому розумінні систем управління» [16]. Такі цінності, як ефективність та продуктивність, не повинні бути втрачені, а повинні бути поміщені в ширший контекст демократії, громади та суспільних інтересів.

РОЗДІЛ 2. БЮРОКРАТІЯ І ДЕМОКРАТИЧНА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ: ПРОБЛЕМА ВЗАЄМОДІЇ

2.1 Сучасні моделі бюрократії та їх дієвість .

Традиційна модель ролі державного управління в ліберально-демократичній політиці добре відома і зазвичай приписується Вудро Вільсону та/або Максу Веберу. Простіше кажучи, «від державної служби очікується нейтральність, надання «відвертих та безстрашних» порад міністрам та іншим політикам, а також абсолютно неупереджене впровадження політики» [19]. Якщо залишити осторонь питання про те, чи може будь-який державний службовець бути настільки нейтральним, коли він чи вона, безумовно, матиме власну думку, очікується, що він зможе служити будь-якому політичному господарю.

Хоча бюрократія завжди повинна реагувати на політичні пріоритети поточного уряду, у традиційній моделі вона також користується певною автономією як інституція. Її відбір за системою заслуг та існування внутрішньої кар'єрної системи забезпечили державній службі таку автономію. Крім того, «ці посадовці несуть відповідальність за виконання своїх завдань законно та склали присягу на вірність конституції (а не чинному уряду), а отже, мають правову основу для такої автономії» [17].

Кар'єрна державна служба привносить кілька речей у політичний процес у ліберальних демократіях. По-перше, це їхній досвід. Більшість політиків є аматорами, коли справа доходить до розробки політики; вони можуть мати великі ідеї, але менш детальне розуміння проблем, які турбують їхніх державних службовців. Як зазначали Вентріс та інші: «розробка політики в успішних демократичних системах сильно залежить від державної служби» [34]. Друге, що привносять державні службовці, це досвід та розуміння процесів управління. Організаційна пам'ять, якою володіють ці кар'єрні державні службовці, може бути використана для запобігання повторним

помилкам, навіть якщо обрані посадовці можуть не оцінити цього на той момент.

Кар'єрні посадовці також є майстрами політичного процесу. У формуванні політики бере участь партійна політика, але також існує бюрократична політика, що базується на організаціях та постійній взаємодії між учасниками, які беруть участь у цьому процесі роками, якщо не десятиліттями. Інституційна співпраця державних службовців та їхня колективна пам'ять легко спонукають критиків говорити про «глибинну державу». Але ця стабільність і пам'ять також можуть бути вирішальними для підтримки верховенства права та формування якісної політики.

Правовий статус державної бюрократії став особливо важливим у сучасну епоху популістської політики. Хоча ці популістські уряди можуть прагнути контролювати бюрократію, вони можуть зіткнутися з опором з боку окремих осіб та організацій у державному управлінні, які заперечують або проти змісту політики, або проти способу її прийняття, або проти обох. Є докази того, «що державні службовці, в принципі, готові не виконувати накази, які вони вважають незаконними, або, як мінімум, вони будуть діяти повільно та затримувати впровадження цієї політики» [26]

Підсумовуючи, ця класична модель ролі бюрократії та окремих бюрократів, що діють у рамках цієї моделі, прагне знайти певний баланс між реагуванням на політичне керівництво уряду та відповідальністю перед законом. Коли уряди працюють добре, між цими критеріями поведінки має бути відносно мало конфліктів, але сучасні популістські режими часто вимагають лояльності до чинного режиму та менше стурбовані правовими та конституційними обмеженнями поведінки.

Однак політичні лідери, відповідальні за більш традиційні уряди, також можуть вимагати більшої відданості від своїх державних службовців, ніж, на їхню думку, вони отримують від постійних посадовців.

Ці державні службовці, в принципі, здатні служити будь-якому уряду, але може бути важлива різниця між служінням *sine irae et studio* та готовністю діяти

з відданістю та лояльністю до чинного уряду. Політичні лідери часто вважають, що державні службовці виконуватимуть свою роботу професійно, але цього може бути недостатньо для ефективного управління.

«Традиційна модель», що обговорюється тут, значною мірою базується на теорії та практиці державного управління в англо-американській політичній традиції, яка, як правило, має сильний акцент на незалежності державної бюрократії від прямого політичного контролю.

Інші адміністративні традиції не так сильно наголошували на цьому відокремленні, і припускали, що певний ступінь політизації бюрократії може насправді покращити управління. Зокрема, «наполеонівська традиція передбачала переплетення політичних та адміністративних дійових осіб та кар'єр» [27].

Альтернативне уявлення про роль бюрократії в демократії базується на більш популярній (хоча й не обов'язково популістській) концепції ліберальної демократії. Це уявлення про демократію полягає просто в тому, що результати виборів повинні визначати курс дій урядів, а перешкоди для реалізації державної політики по суті є недемократичними.

«Усі політичні лідери, навіть у ліберальних демократіях, рано чи пізно скаржилися на труднощі, з якими вони стикалися під час втілення платформ, на яких їх обрали, у дію, хоча в ліберальних демократіях ролі різних неможоритарних інституцій, зокрема бюрократії, в основному визнаються» [23].

Стратегії, що використовуються популістами, по-перше, для забезпечення політичного контролю через виборчий процес, а по-друге, для використання цього контролю для досягнення своїх політичних цілей, відображають інституційні устрої держави та, власне, політичну культуру суспільства. Президентські системи, як правило, більше зосереджені навколо вищого політичного керівництва, тоді як у парламентських системах діяльність зазвичай пов'язана головним чином з політичними партіями. Аналогічно, інституційні механізми, доступні лідеру популістів після приходу до влади для

контролю над державною службою, відрізняються між двома типами політичних систем. Президентські системи загалом, як правило, мають сильнішу концентрацію влади у своїх політичних лідерів, ніж ми бачимо в парламентських системах, де законодавча влада є головним джерелом політичної влади та контролю.

З огляду на це, посилення централізації парламентських систем (і президентських систем) ознаменувало збільшення влади в центрі уряду, особливо у прем'єр-міністра. Цей перехід влади до керівників частково є наслідком уваги ЗМІ, але політична динаміка також призвела до того, що прем'єр-міністри бажають більшого контролю над урядом на всіх рівнях. «Це виражається в термінах підзвітності, причому політичні лідери вважають, що вони несуть відповідальність за дії, які значною мірою визначалися державною службою та іншими неможоритарними частинами уряду» [8].

Прагнення до більшого впливу обраних народом посадовців на політику посилилося в сучасну популістську епоху з кількох причин. По-перше, багато, якщо не більшість обраних популістських лідерів, є сторонніми особами і не хочуть бути обмеженими тим, що вони вважають усталеними та егоїстичними елітами. Крім того, популістські лідери часто виступають за нетрадиційні рішення проблем управління. Тому вони навряд чи знайдуть велику підтримку з боку державної бюрократії, яка віддана більш традиційній політиці та має досвід, який схильний підтримувати поступові рішення, а не більш радикальні зміни, яких прагнуть популісти. Тому «обрані посадовці вважають, що їм потрібно наймати державних службовців, більш відданих своїй справі та своїй політиці, але часто не обов'язково називаючи такий набір «політичним»» [4].

Враховуючи їхню підозру до кар'єрної державної служби та бажання більш відданого персоналу для підтримки уряду, не дивно, що популістські політики намагаються політизувати державну службу. Вони можуть здійснювати цю політизацію різними способами. Якщо, як у Сполучених Штатах, існує низка посад в уряді, які легально доступні для політичного призначення, їх може обійняти лідер-популіст. В інших випадках, «політичні

лідери можуть створювати паралельні структури до офіційної державної служби та, по суті, відтіснити державну службу» [21]. Або, нарешті, ці лідери можуть спробувати змінити закон, щоб вони могли призначати більше своїх прихильників.

Загальноприйнята думка як серед практиків уряду, так і серед науковців у галузі державного управління та політології полягає в тому, що така політизація державної служби є фундаментально неправильною та підриває належне управління. Досвід та експертиза вважаються важливішими, ніж народний мандат в управлінні. Ця концепція державної служби є центральною для ліберальної демократії, в якій можливість «тиранічної більшості» обмежується інституціями та законами. Державна служба покликана запобігти прийняттю нерозумної політики їхніми політичними господарями або, принаймні, уповільнити прийняття цієї політики.

Важливо, розглядаючи політизацію державної служби та уряду загалом, не припускати, що будь-які політичні призначенці будуть некомпетентними політичними «хакерами». Є деякі докази досліджень політичного патронажу, наприклад, що «залучення політичних призначенців на посади, які зазвичай обіймають державні службовці, дозволяє урядам наймати висококваліфікований персонал, який вони інакше не змогли б найняти, хоча б на короткий період» [26].

У ліберальній версії демократії підзвітність державних службовців здійснюється через їхніх міністрів, і вони захищені анонімністю та наявною угодою між державними службовцями та політиками, яка існує в ліберальних демократіях. У більш політизованій версії управління «державні служби втратять деякі з цих захистів і стануть винними у помилках, а також легкими цапами-відбувайлами для політиків, якщо буде прийнято погану політику» [36]. Ця втрата автономії може бути компенсована більш прямим впливом на державну політику.

Залишаючи наразі осторонь індивідуальну відповідальність державних службовців, ця політизована модель управління може бути більш демократично підзвітною, ніж ліберально-демократична модель.

У політизованій версії демократії весь уряд — державні службовці, а також політики — віддані певному набору політик і відповідають за них. У політиків немає можливості звинувачувати у невдачах непокірних або перешкоджаючих державних службовців, а державні службовці не можуть ховатися за покровом анонімності. «Громадяни як виборці можуть з певною впевненістю ідентифікувати себе з тим, хто відповідає за політику та її результати, і робити ретроспективні судження про діяльність уряду» [15].

Слабкість аргументу щодо підзвітності політизованої моделі полягає в тому, що багато політиків, які наголошують на необхідності політизації державної служби та підриву кар'єрної державної служби, ліберальної демократії, не так віддані вільним та чесним виборам, як політики, пов'язані з ліберальною демократією. Отримавши контроль над урядом, політики-популісти виявили готовність маніпулювати виборами або скасовувати їх, щоб залишитися при владі. У цих випадках знання того, що уряд був успішним чи ні, може мати незначне значення для виборців, які не матимуть реальних варіантів на наступних виборах.

Підсумовуючи, політизована модель державної служби – і управління загалом – відмовляється від ідеї, що нейтральна державна служба є добродієвим аспектом управління. Швидше, вона припускає, що нейтралітет може бути перешкодою для ефективного управління, і що державні службовці повинні бути віддані програмі уряду. Очікується, що більш політизована державна служба активно та енергійно підтримуватиме поточний уряд, і тому буде менше бар'єрів.

Хоча певне поєднання моделей може бути бажаним, певний вибір все ж може бути необхідним. Цей вибір не будуть робити самі державні службовці, хоча завдяки своїй здатності ухилятися або саботувати вони можуть впливати на цей вибір. «Швидше вибір мають робити політичні лідери, які повинні або

прийняти обмеження, що накладаються ліберальною демократією, та досвід державних службовців в обмін на поради та стабільність, або стати на менш протоптаний шлях більш повного політичного контролю» [17].

Державні службовці та громадськість не повинні надто сильно покладатися на залежність від кар'єрного шляху, щоб захистити себе від змін у своїх адміністративних системах. Звичайно, добре налагоджені системи державної служби, захищені законом та традиціями, політикам важко змінити, але вони не можуть бути захищені від тиску змін. «Збільшене використання SPAD, або спеціальних радників, у Сполученому Королівстві та деяких інших Вестмінстерських системах є одним із прикладів» [10]. Існують також докази більшого політичного тиску на призначення у скандинавських країнах.

Для лідерів-популістів, більшість з яких приходять до уряду як сторонні особи, вибір більш політизованої версії державної служби може здаватися необхідністю. Як сторонні особи, вони схильні не довіряти кар'єрним державним службовцям та кар'єрним політикам, яких вони вже знайдуть у коридорах влади в уряді. Крім того, ці ветерани управління цілком можуть мати певну недовіру та презирство до новачків, вважаючи їх непідготовленими та, можливо, некомпетентними.

Популісти також, як правило, матимуть дещо інші політичні програми, ніж попередні уряди, тому вони не впевнені, чи зацікавлена державна служба у впровадженні, здавалося б, радикальної програми.

Як дослідники державного управління, так і ті, хто обіймає посади державної служби, схильні вважати, що призначенці на політичні посади є некомпетентними «політичними халтурниками», і це припущення може змусити обговорення варіантів перейти до дихотомії, яку ми використовували для організації цієї статті.

Але це не обов'язково має бути правдою, і багато висококваліфікованих фахівців готові працювати в уряді за те, що вони вважають правильною партією або правильною людиною. До президентства Дональда Трампа існувала поступова тенденція до того, що президентські призначення були експертними,

а також партійними, і сформувалися два кадри експертів. У будь-який час одна група була при владі, а інша перебувала в аналітичних центрах, університетах та консалтингових фірмах навколо Вашингтона в очікуванні зміни в уряді.

Німеччина пропонує ще один приклад способу мати державну службу з певною політичною відданістю та з такою ж професійною кваліфікацією, яку можна очікувати від будь-якої іншої кар'єрної державної служби. «Вищі рівні німецької державної служби заповнені особами, які пройшли кар'єрний шлях, але також мають відому партійну приналежність» [3]. Як і у випадку з двома кадрами у Вашингтоні, вони переміщуються з посади на посаду та з неї залежно від того, яка партія перебуває при владі. Уряду доступна така ж якість порад та їх впровадження, як і нейтральній державній службі, але вони надаються разом із зобов'язанням перед чинним урядом.

Усвідомлена потреба в більш політично відданій державній службі обговорювалася переважно стосовно популістських або авторитарних урядів, але вона також є можливою перевагою для більш звичайних форм ліберально-демократичних урядів. Серед прихильників кар'єрної, нейтральної державної служби існує припущення, що нейтральної компетенції достатньо, навіть необхідно, для забезпечення належного управління майже за будь-яких обставин. Професійна, нейтральна державна служба може бути особливо важливою в популістську епоху, щоб служити контролем – разом із судами – дій цих лідерів.

Розглядаючи роль державних службовців або державних службовців у більш загальному сенсі та їхню роль у розробці політики, вкрай важливо враховувати типи питань, які розглядаються.

Найбільш нагальні небезпеки для ліберальної демократії виникають, коли уряди розглядають політику, яка змінює політичні та соціальні права. Уряди, які намагаються змінити виборче законодавство або відмовити деяким жителям у послугах через їхній імміграційний статус, або намагаються обмежити свободу ЗМІ, принципово відрізняються від зміни пенсійного віку або точного налаштування економічної політики.

Розробка інституцій та процесів для вирішення цих різних типів питань, які вирішує уряд, буде складною. Спроба забезпечити, щоб правові та конституційні питання вирішувалися переважно державними службовцями, тоді як інші «звичайні» питання могли бути більш політизованими було б важко реалізувати, і навряд чи це задовольнить політичних лідерів чи державних службовців. «Державні службовці можуть бути більш охочі скаржитися, коли обговорюються правові або конституційні питання, але це все одно не забезпечує захисту, який може бути бажаним у ліберальній демократії» [28].

Легко відкинути схильність популістів посилювати політичний контроль над бюрократією як незграбну, авторитарну, неповажну до традицій та аматорську, але це може означати пропуск кількох важливих моментів. Як уже згадувалося, протягом останніх кількох десятиліть спостерігається зростаюча політизація, керована основними політичними лідерами, наприклад, у скандинавських країнах та більшій частині Західної Європи. Чи є це стратегією повернення частини контролю, який, на думку кампанії за реформу державного управління, має бути делегований оперативним менеджерам в адміністрації, чи це сигналізує про політичне розчарування проблемою забезпечення відповідності в рамках державної служби, – це тема, яка виходить за рамки цього короткого коментаря. Достатньо сказати, що політизація – це не стратегія, яку використовують лише популістські політичні лідери.

По-друге, державна бюрократія не висічена з мармуру та сталі, а постійно розвивається. Сьогоднішня державна служба відображає як зміну поколінь за останні кілька десятиліть, так і зміни в суспільстві, в яке вона вбудована. Хоча поняття лояльності до сучасного уряду все ще має велике значення, виникає питання, яке має бути об'єктом цієї лояльності. Сьогоднішні державні службовці, здається, «дедалі більше схильні порушувати питання, які (у більшості країн) не є партійними, а радше є частиною ширшої нормативної бази, такої як права людини, особиста ідентичність та зміна клімату» [30]. Ці питання, як правило, не є частиною популістської платформи і тому можуть

створювати або загострювати напруженість між державною службою та новими популістськими лідерами.

Таким чином, поява популізму спонукає нас переосмислити політизацію. Хоча класична напруженість між вільсонівськими або веберівськими ідеалами щодо ролі політики та адміністрації залишається, популізм порушує більш загальні питання щодо можливості неупередженості та системних упереджень, які працюють проти популістських політичних проєктів. Контраргументом тут було б те, що це цілком може бути так, і що дихотомія політика-адміністрація була запроваджена спеціально для запобігання популістському захопленню бюрократії.

2.2 Бюрократія як гарант впровадження демократичних норм правління у державну політику

Бюрократія не лише перетворює демократичні цінності на суспільні під час процесу адміністративної реалізації; бюрократія також підтримує норми неупередженості, нейтралітету, ефективності та експертності.

Бюрократичне лідерство має значні наслідки для демократії та верховенства права. Бюрократичні лідери є «носіями» інституційних норм і цінностей і подають приклад для інших працівників державної служби. Вони встановлюють моральний компас для державних службовців на початку та в середині кар'єри державної служби. Демократичне бюрократичне лідерство є важливим поруч із спеціалізованими знаннями та компетенціями, якими повинні володіти державні службовці. Важливою перевагою демократичного бюрократичного лідерства, на нашу думку, має бути безмежна «вірність конституції», яку Єсілкагіт описує як: «відданість чинним правилам, стриманій владі та законній критиці» політичному – і ми припускаємо, що також бюрократичному, – лідерству» [36]. Вірність має бути конституції, а не політичній більшості дня. Не керуючись моральним компасом, який демонструють бюрократичні лідери, знання та досвід державних службовців можуть однаково добре бути поставлені на службу неліберальній політичній більшості.

Створення бюрократичного лідерства, яке втілює опіку, описаним вище чином, вимагає інвестицій та змін як під час роботи, так і до того, як люди вступають на державну службу.

По-перше, створення демократичного бюрократичного лідерства покладає значну відповідальність на школи державного управління, державної політики та політології. Програми основних шкіл політології та державного управління по всьому світу демонструють сильну спрямованість на курси, орієнтовані на державне управління, на шкоду курсам, пов'язаним з адміністративною етикою, публічним правом та політичною філософією. Під

впливом управлінських знань протягом останніх двох-трьох десятиліть у класичних школах державного управління акцентується на аспектах роботи в бюрократії, в демократичних системах. У цьому полягає важливе завдання для викладачів державного управління.

По-друге, створення демократичного бюрократичного лідерства вимагає ретельного вивчення та можливого коригування програм підготовки державних службовців, які пропонуються на робочому місці. Швидкий огляд, наприклад, програм підготовки державних службовців у Великій Британії, показує, що акцент робиться на розвитку якостей, що варіюються від «балансування стратегічних потреб», здатності «досягати складних цілей» та «особистої ефективності». Крім того, «державних службовців потрібно заохочувати та етично навчати, щоб вони наважилися стати проактивними бюрократичними лідерами, які протистоять спробам регресу демократичних досягнень, стандартів та процедур» [32]. Це має важливі наслідки для політико-адміністративних угод на вищому рівні і, на нашу думку, змістило вірність вищих державних службовців закону на вірність виконавчій владі. Отже, соціалізація та навчання важливі для наповнення бюрократії цінностями та нормами опіки, але це вимагає структур, які запобігають витоку цих норм з державної служби.

Державна служба, натхненна конституційним етосом, потребує дистанції від політики дня, щоб виконувати свою роль опіки. Для цього потрібна більша адміністративна автономія. Наш аргумент полягає в тому, що адміністративна автономія щодо обраних політиків, незалежно від того, чи є вони популістами чи ні, є передумовою здорової та життєздатної демократії та верховенства права.

У науковій літературі ми можемо знайти кілька способів досягнення бюрократичної автономії. Бюрократична автономія може бути «результатом доброякісних актів делегування політиками, вона може бути ненавмисним наслідком політичного компромісу або ж результатом навмисного формування автономії самою бюрократією» [33]. Ми опишемо кілька можливих механізмів

для забезпечення функціонування держави-охоронця, розглядаючи окремо індивідуальний та колективний рівні державної бюрократії. Самі механізми містять поєднання всіх цих джерел автономії.

Посилення захисту окремих державних службовців. Перший набір механізмів спрямований на посилення автономії бюрократії знизу вгору. Одним з найважливіших механізмів, за допомогою якого державні службовці можуть бути наповнені демократичними нормами та соціалізуватися як розпорядники та охоронці, є адміністративне навчання. Значна частина традиційного навчання державних службовців наголошує на моделях ієрархічних відносин між принципалом та агентом. Хоча школи політології та державного управління навчають існуванню складних політико-адміністративних відносин, класична веберівська модель нейтрального адміністратора все ще служить еталоном, за яким оцінюються всі інші моделі [13]. Стандартизація веберівської моделі є наслідком того факту, що ліберальна демократія сприймається як належне. Це відбувається за рахунок обговорення зобов'язань, які державний службовець може мати перед конституцією країни або перед фундаментальними політичними та моральними цінностями. Ця відсутність акценту на зобов'язаннях перед державою є правдою, незважаючи на те, що більшість державних службовців складають присягу, щоб підтримувати конституцію та закони країни.

В епоху демократичного відступу цю модель навчання, можливо, потрібно переглянути, щоб включити увагу до більш фундаментальних джерел легітимної влади в уряді. Окрім навчання, кар'єрна структура державної служби потребує оновлення, якщо вона має відігравати роль охоронця. Нове державне управління має тенденцію відкривати державне управління для більшої кількості призначень ззовні уряду. Зростаюча політизація державного управління, особливо за популістських урядів, призвела до збільшення кількості некар'єрних призначень у бюрократії. Якщо державна служба має бути ефективною у захисті ліберальної, демократичної концепції держави,

«тоді видається критично важливим відтворити кар'єрну структуру в уряді, щоб державна служба дійсно була професією з сильним корпоративним духом» [12].

Це означає, по-перше, що державна служба повинна набути більш закритого характеру. Вступ на державну службу має підлягати певним критеріям, деякі з яких пов'язані з раніше обговорюваною підготовкою державних службовців. Таким чином, державна служба матиме можливість спілкуватися з державними службовцями відповідно до норм і цінностей, пов'язаних з ідеєю опіки. Поряд з більш закритою державною службою, управління державною службою має бути організовано таким чином, щоб забезпечити автономію функцій управління персоналом. Незалежні комісії державної служби можуть відігравати тут важливу роль.

Також, як ми вже зазначали вище, нам потрібно ставитися до державної служби як до інституції, щоб держава-охоронець була ефективною. Однак значна частина дискусій залишається на індивідуальному рівні. Нам також слід подумати про державну службу, яка має статус інституції та механізми, за допомогою яких вона може діяти як інституція. Наприклад, голова внутрішньої державної служби у Сполученому Королівстві або секретар Таємної ради в Канаді підзвітні Прем'єр-міністру, але також несуть відповідальність за виступи від імені державної служби в цілому. Цю роль можна розширити, надаючи цим посадовцям можливість охочіше «виступати публічно» або звертатися до парламенту, коли є побоювання щодо неналежного впливу на державних службовців.

Рухаючись від механізмів «знизу вгору» та індивідуальних механізмів до посилення автономії державної служби відносно обраних політиків, ми звертаємося до більш структурних вимірів посилення автономії. Найважливішими є формальні структури для ізоляції державних організацій від впливу політичних лідерів, які намагаються підірвати демократичні цінності. «Формальні структури, такі як дорадчі органи та обов'язкові консультації, також можуть бути використані для створення процедурних перешкод для правових та політичних змін, які можуть підірвати існуючу політику чи

демократичні цінності» [34]. Однак ці механізми можуть не функціонувати належним чином, якщо вони не заповнені державними службовцями, які віддані справі збереження верховенства права.

Одним із найбільш випробуваних структурних механізмів є деполітизація функцій та прийняття рішень шляхом створення неможоритарних інституцій та делегування повноважень щодо прийняття рішень цим органам. Може здатися дещо дивним виступати за деполітизацію функцій як «засіб збереження демократичного управління, але це можна використовувати для забезпечення того, щоб важливі функції держави продовжували виконуватися законним та професійним чином» [33]. Багато урядів вже деполітизують такі функції, як монетарна політика, створюючи незалежні організації, такі як центральні банки, для виконання цих функцій. Ці інституції були розроблені для захисту монетарної політики від «звичайної політики», але ті ж структури повинні бути здатними забезпечити захист для більш надзвичайної політики. «Створення незалежних агентств відповідає більш загальній стратегії відокремлення організацій та видів діяльності. «Агенцифікація» державного управління, як частина Нового державного управління, є найпоширенішим прикладом цього стилю обмеження політичного контролю» [35]. Вивішивши діяльність з-під прямого контролю міністрів, створення агентств дозволило керівникам отримати більше контролю над політикою та її впровадженням. Хоча більшість країн не зайшли так далеко, як оригінальна шведська версія агентств, і не передали контроль над агентством значною мірою незалежній раді, цей рух створив більше бюрократичної автономії (і менше підзвітності).

Управління таким чином може бути неприйнятним для громадськості. Вивчаючи те, що вони назвали ««прихованою демократією», виявили, що більшість американців бажають, щоб важливі політичні рішення в уряді приймалися експертами, а не через звичайні політизовані процедури» [31]. Загалом, делегування прийняття рішень незалежним органам є способом захисту суспільних цінностей. Надаючи повноваження незалежним або неможоритарним органам влади, політики підвищують транзакційні витрати

(ре)політизації цих інтересів. Після створення незалежного агентства та довірення йому певних суспільних цінностей, для скасування рішення про делегування потрібна (майбутня) політична більшість. Оскільки скасування рішення про делегування також пов'язане з витратами на припинення роботи агентства, «незалежні агентства можуть працювати як відносно стабільні гаранті демократичних норм і цінностей» [6].

Однак деполітизація шляхом створення незалежних агентств повинна бути пов'язана з призначенням персоналу, який пронизаний сильним конституційним етосом. Щоб запобігти тому, щоб механізм, «який дозволяє державі-охоронцю відхилитися від належного стану та стати безвідповідальною бюрократичною фортецею, планка щодо конституційного етосу та дотримання ролей опікунства є особливо високою» [9]. Це означає, що вимоги до навчання та кар'єрного зростання державних службовців, можуть потребувати встановлення вищих вимог для персоналу незалежних агентств, ніж для співробітників міністерств.

Наша ідея щодо створення держави-охоронця полягає в тому, щоб почати розглядати бюрократію, або, принаймні, її частини, як окрему гілку влади поруч із судовою, законодавчою та виконавчою. У сучасному розумінні бюрократія поглинається виконавчою владою та розглядається лише як інструментальне продовження обраної частини виконавчої влади. Незважаючи на відмінності в організації та позиціонуванні державних адміністрацій відносно обраних керівників у різних політичних системах, їх об'єднує те, що вони сприймаються як такі, що не мають жодної причини існування, окрім вірного служіння обраному уряду. Наразі існують добре обґрунтовані аргументи, чому державні адміністрації мають право брати на себе більш автономну роль. Роздрік вважає, що бюрократія відіграє важливу роль у демократіях. Він стверджує, що «хоча бюрократія часто характеризується своєю невиборною природою, її роль у перетворенні волі обраних посадовців на конкретні дії є важливою для демократичного врядування» [31].

Бертеллі дотримується цієї лінії міркувань, коли стверджує, що «адміністративні органи відіграють значну, але недооцінену роль у формуванні державної політики та впровадженні демократичних рішень. Хоча державні службовці не обираються, вони мають повноваження тлумачити та виконувати закони, і вони роблять це, перетворюючи часто абстрактні та загальні цінності, що визначаються в політичному процесі, на конкретні програми» [8].

Нарешті, спираючись на ідеї та аргументи, подібні до цих, Петерс стверджує, що «виконавча гілка влади, а точніше, клас постійних посадовців, також є хранителем цих основних ліберальних принципів» [27]. Він продовжує, що в кінцевому випадку «це означає, що виконавча влада може бути покликана служити більш цінним контролем законодавчої влади» [27].

Погляди цих авторів більш загально спрямовані на бюрократію в цілому. Але всередині бюрократії є агентства, які мають кращі можливості взяти на себе роль «більш цінного» контролю над обраним стовпом демократії. Ми говоримо більш конкретно про інституційні механізми, які можуть стримувати дії політичних лідерів і, таким чином, посилювати автономію державної служби. Бойн та інші писали про те, як уряди регулюють власну діяльність. Основними проблемами внутрішніх регуляторів, обговорюваними Бойном та ін., були «ефективність та чесність, і вони були спрямовані на державну службу, але поняття внутрішнього регулювання можна розширити, включивши до нього проблеми щодо опіки, на яких ми зосетрилися» [10]. Прикладами внутрішніх регуляторів можуть бути різні інспекції у французькому уряді та генеральні інспектори в кожному агентстві в Сполучених Штатах.

Генеральні інспектори справді відігравали певну роль охоронців під час адміністрації Трампа, хоча адміністрація робила все можливе, щоб придушити їх та обмежити їхні повноваження. Протягом шести тижнів першого президентського терміну президент Трамп звільнив п'ятьох генеральних інспекторів, які критикували його або, за чутками, планували розслідування його адміністрації [5]. Однак ці звільнення не були безпрецедентними. Президент Рейган звільнив усіх чинних генеральних інспекторів, коли обійняв

посаду, хоча деякі пізніше були поновлені на посадах. Однак посадовцям такого типу могли бути надані фіксовані терміни, що вимагало імпічменту, а не лише президентських дій.

Більшість аналізів та юридичних затверджень правил, прийнятих бюрократією або міністрами, проводяться після факту. Це покладає тягар відхилення правил, які перевищують повноваження або просто є нерозумними, на інші установи та може дозволити правилам набути чинності до того, як їх скасують. Деякі адміністративні системи мають попередні вимоги щодо затвердження таких правил, і тому сама адміністративна система може уповільнювати спроби неліберального політичного лідера підірвати політику та цінності. «Найбільш помітною з цих систем попереднього затвердження є Conseil d'État у Франції та її еквівалент в інших наполеонівських системах» [32]. Ця установа, укомплектована державними службовцями, перевіряє законність правил, запропонованих урядовими організаціями, і може відхилити ті, що не відповідають стандартам, до їх впровадження. Рада складається з державних службовців, і тому ми маємо державних службовців, які контролюють інших державних службовців, а також опосередковано контролюють уряд. Інші організації попереднього затвердження, такі як Управління інформації та регуляторного аналізу у Сполучених Штатах, як правило, зосереджуються на економічному аналізі правил, а не на їхньому правовому та матеріальному змісті.

Як і для механізмів на індивідуальному рівні, ці структурні та процедурні механізми не гарантують підтримки демократичного управління, але вони можуть ускладнити відхилення від демократичних та конституційних норм.

РОЗДІЛ 3 ТРАНСФОРМАЦІЯ БЮРОКРАТІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГЛОБАЛЬНОМУ СВІТІ

3. 1 Роль бюрократії у адмініструванні демократії та протидії популістським тенденціям

Хоча вільні та чесні вибори є центральними для демократії, політики, що відступають, можуть використовувати їх для легітимізації своїх недемократичних дій. Щоб захистити ліберальну демократію, сучасні науковці запропонували концепцію держави-охоронця, ефективною бюрократією, яка охоплює ліберальні принципи, водночас діючи як захисний бар'єр проти неліберальних тенденцій. Це вимагає сильних адміністративних інституцій, тобто уповноваженої державної служби, яка підтримує ліберально-демократичні норми та протистоїть тиску з боку популістських політиків. Інституціоналізація опіки як ключової норми в державній службі зміцнює демократичні інституції від відступу.

Структурні заходи на індивідуальному та організаційному рівнях є важливими для зміцнення основ держави-охоронця та захисту ліберальної демократії від нових загроз. «Держава-охоронець, що базується на ліберально-демократичних цінностях, забезпечує основу для захисту від неліберальних та авторитарних сил і відводить бюрократії ключову роль у збереженні основних принципів демократії» [20].

Нещодавні нападки на демократію з боку таких політиків, як Трамп, Орбан, Болсонару, а тепер також Нетаньяху, вчать нас, що ліберальна демократія є крихкою та намагається захистити себе від неліберальних політичних рухів. Вільні та чесні вибори, наріжні камені представницької демократії, виявляються ахіллесовою п'ятою ліберальної демократії. Ці випадки мають спільну рису: інститути демократії порушуються політиками, які прийшли до влади за належними демократичними процедурами.

Політики, що відступають, прагнуть ліквідувати демократичні інституції законними шляхами. «Більшість продовжують дотримуватися звичайних

демократичних правил і процедур ще довго після приходу до влади, але коли настає час, вони використовують свою парламентську більшість, щоб поступово відсунути на другий план деякі аспекти демократії та верховенства права» [7]

Заради захисту ліберальної демократії, потрібно переглянути існуючі погляди на взаємовідносини між державною бюрократією, щоб переосмислити автономію бюрократії як противагу неолібералізму.

Бюрократію слід сприймати як невід'ємну частину ліберальної демократії. Бюрократія має власні джерела легітимності, які ґрунтуються на експертизі, делегованих повноваженнях та турботі про спільне благо.

З огляду на це та стурбований загрозою нового державного управління для ліберальної демократії, Стокер закликав до роздумів про «адміністративне опікунство», де бюрократія зберігає важливі цінності в рамках ліберальної демократії» [33]. Крім того, бюрократія має тісні зв'язки із суспільством і часто дуже чуйно реагує на бажання та потреби своїх клієнтів, а також громадян загалом. Зрештою, важливо підкреслити, що клятва, яку складають бюрократи, полягає в тому, «щоб продемонструвати «вірність закону», захищати конституцію, а не чинний уряд» [18].

Проблема, яку ми намагаємося вирішити, полягає в наступному: як цінності та норми захисту принципів ліберальної демократії можуть бути впроваджені в бюрократію, не призводячи до домінування бюрократії над демократією? Проблема має два аспекти. Перша частина стосується впровадження цінностей опіки в бюрократію. Для вирішення цієї проблеми ми використовуємо теорію інституцій Селзніка та його концепцію теорії бюрократії, сформульовану Вебером. Зокрема, тут важливим є погляд Селзніка на бюрократію як на здатну мати моральну свободу дій і, таким чином, бути чимось більшим, ніж формалізована організація. Прищеплена конкретними нормами бюрократія набуває етичних та моральних здібностей, які формуватимуть місію та мету організації. Друга частина стосується питання про те, як бюрократія держави-охоронця може стримувати себе в межах

(попередньо) існуючих систем стримувань і противаг та гілок влади. На думку Перепелиці Н.: «Одна з патологій бюрократії полягає в тому, що вона може стати інструментом контролю, що суперечить принципам ліберальної демократії» [2]. Ієрархія намагається пов'язати себе з демократією, де суверенний народ обирає своє керівництво через механізм конкуренції між політичними елітами.

Концепція держави-охоронця є реакцією на сплеск неліберального популізму та поверненням до дискусії щодо ролі бюрократії в цій поточній трансформації.

Держава-охоронець є найбільш доречною відповіддю на зростання неліберального популізму, так само як ідея держави соціального забезпечення була відповіддю на зростаючі соціальні розбіжності та погані соціальні умови для великих верств населення, що загострилися двома світовими війнами, а менеджерська держава певною мірою була відповіддю на уявну неефективність держави соціального забезпечення. Дійсно, було б не помилкою розглядати «державу-охоронця як відповідь на патології, породжені менеджерською державою» [33].

Глобалізм та неолібералізм знайшли своє відображення в державі. Нове державне управління, ідея про те, що державою можна керувати як бізнесом, стало домінуючою парадигмою в державному управлінні. Державне управління змінилося, а ідеї та методи з бізнес-адміністрування знайшли своє відображення в практиці та вченні державного управління. Вплив такого мислення вже добре відомий: прагнення до підвищення ефективності надання послуг, впорядкування адміністративних структур і процесів, приватизація державних сфер та ставлення до виборців/громадян як до клієнтів. «Спустошення» держави знайшло своє найвище вираження, мабуть, у тому, що держава відокремилася від економічного управління.

У державному управлінні ці тенденції «посилили технократичні та ефективні цінності та відсунули на другий план інші суспільні цінності, такі як соціальна справедливість та верховенство права» [14]. Менеджерська держава

більше не могла сприйматися як охоронець процвітання та економічного добробуту. Натомість вона стала державою, «відчуженою від пересічних громадян і домінованою «космополітичними елітами» [12].

Більшість обговорень популістської політики та відступу від демократії стосувалися політичних партій, поведінки виборців та поведінки політиків-популістів, незалежно від того, обрані вони чи ні. Набагато менше уваги приділялося впливу відступу від демократії у державних інституціях. Вивчення наслідків демократичного відступу та бюрократії набирає обертів після початкового потоку досліджень про зростання популізму, які переважно зосереджувалися на тому, як судова система, громадянське суспільство та ЗМІ пережили нові авторитарні та популістські режими [4, 17, 20, 21, 26, 27].

Спроби політиків-популістів контролювати бюрократію, можливо, є більш екстремальними, ніж інші спроби політизувати бюрократію, «оскільки це виходить за рамки простого збільшення адміністративної чуйності або клієнтелістського забезпечення робочих місць; вони глибше занурюються в основні структури та цінності державної служби, які, одного разу змінюючись, назавжди змінюють системні компоненти» [23]. Разом із політичним впливом на суди, неліберальні спроби трансформувати державну бюрократію, такі як політичний тиск на інституції, які вважаються автономними або мають певну автономію у розробці та впровадженні політики, підривають плюралістичні стандарти, а також верховенство права в межах ліберальних, демократичних режимів.

Наукова література про взаємозв'язок між відступом від демократії та бюрократією зосереджувалася на стратегіях та діях популістських партій та реактивній поведінці окремих державних службовців. Навіть у країнах з інституціоналізованими системами державної служби бюрократія як інституція обговорюється здебільшого як така, що має справлятися зі зміною уряду *ex post*, і в літературі описується, «як нові популістські уряди намагаються керувати бюрократією, яку вони успадковують» [23]. Звичайним очікуванням, коли відбувається зміна уряду, є те, що бюрократія продовжуватиме

функціонувати, як і раніше, але це не звичайні уряди, які приходять до влади. Це уряди, які, принаймні риторично, зобов'язані змінити деякі фундаментальні способи функціонування держави, а не просто змінювати політику.

Таким чином, «автономія, яку мають бюрократи як окремі особи та автономія, якою користувалися бюрократи як окремі особи та інституція в цілому як частина їхньої угоди з політичними лідерами, знаходиться під загрозою з боку популістських урядів» [36].

Хоча в літературі, що обговорює бюрократію та популістські уряди, інститут бюрократії трактується як пасивний, окремі особи всередині цієї інституції сприймаються як більш активні та більш охочі долучатися до дій, спрямованих на опір тиску з боку популістського уряду. Як мінімум, кар'єрні державні службовці можуть вирішити залишити державну службу [20]. Ті, хто залишається на посаді, можуть вирішити чинити опір новому уряду різними способами, що описується «як ухилення від роботи та саботаж» [28]. Покладання такого тягаря на особу вимагає від окремих державних службовців йти проти цінностей нейтралітету, яким їх, ймовірно, навчали з моменту приєднання до уряду. Вони повинні бути неупередженими та виконувати вказівки обраних політиків. Від них можуть очікувати, «що вони будуть «говорити правду владі», але зрештою саме влада (політики) приймає політичний вибір, а державний службовець повинен слухатися» [9].

Бюрократія є «організаційним втіленням цінностей», що вселяє цінності та норми організації в її членів» [3]. Отже, опір неліберальним та авторитарним тенденціям у ліберальних демократіях має бути вкладений у норми опіки, які глибоко проникли в інституції держави. Отже, що таке опіка та держава-охоронець?

Держава-охоронець, якщо бути зрозумілим, є одним із представництв держави. Бути «державою-охоронцем» означає, що державні службовці колективно віддані підтримці та захисту принципів та інституцій ліберальної демократії та верховенства права. Прикметник «охоронець» приписує державі

та її складовим частинам цінності та норми лібералізму та зобов'язання захищати ці цінності.

Здатність кожної частини держави до інституціоналізації значною мірою залежить від здатності керівництва та персоналу цих підрозділів «вбудувати в неї мету» [32]. Враховуючи різноманітність завдань та функцій, які виконують державні адміністрації, один прикметник не застосовуватиметься до всіх організацій. Прикметник є знаменником центральної інституційної норми, якою наповнюється держава в певний час і в певному місці. На нашу думку, належним місцем для закріплення норми опіки є невиборний стовп демократії: державна служба. Для того, щоб «неліберальні популісти здобули владу та відступили від ліберальної демократії, передумовою є лояльність, або принаймні мовчазна згода, державної служби» [4].

У державі-охоронці бюрократія повинна бути більш ніж нейтральною; державні службовці є агентами конституції, і нейтралітет не може поширюватися на схвалення діяльності, яка порушує конституційні принципи.

Держава-опікун потребує міцного корпусу державних службовців, пов'язаних та наповнених конституційним етосом. Як ми можемо уявити собі державну службу держави-опікуна? Державні службовці, які працюють у державі-опікуні, особливо ті, хто працює близько до обраної виконавчої влади, несуть відповідальність за впровадження опіки. Нам потрібна перспектива «адміністративного чоловіка чи жінки», що відповідає державі-опікуну. Як окремі особи, так і як колектив, державні службовці повинні взяти на себе роль захисника демократичного порядку. Враховуючи, що в державній службі домінують такі цінності, як ефективність, лояльність, слухняність та ієрархія, можна обґрунтувати активну опіку як особливу форму легітимного бюрократичного агентства держави-охоронця. Існують вагомні аргументи на користь такої проактивної ролі державних службовців як опікунів. Однак теоретичну основу цього мислення необхідно чітко сформулювати. Адміністративні процедури в демократичному контексті тут не є проблемою; вони можуть і повинні залишатися звичайними адміністративними

процедурами. Однак державні службовці держави-охоронця повинні усвідомлювати цей демократичний контекст і відстоювати ці цінності, якщо демократія знаходиться під загрозою. Їм дозволено це робити, тому що якщо контекст змінюється на режим відступу, збереження стандартної адміністративної лояльності та слухняності уряду, що відступає, збільшує ризик того, що бюрократи, продовжуючи свою діяльність у звичайному режимі, можуть опосередковано сприяти демократичному регресу.

Відповідно з цією концептуалізацією бюрократичної діяльності, адміністративні рішення, особливо ті, що мають наслідки для інституційного розвитку та інституційної цілісності, пов'язані ціннісними зобов'язаннями, які традиційно випливають з конституції політичної системи. такі ціннісні зобов'язання слід «вважати «гіперчутливими», після чого вони забезпечують структурну основу особливої компетенції установи» [26]. На думку Петерса: «державні службовці, хоча й не обрані, неполітично призначені, несуть відповідальність, виконуючи адміністративні повноваження. Вони досягають збереження цінностей, на яких базується політична система, та цілісність державних установ» [26]. Державні служби повинні реагувати на вимоги політичних еліт, судів, груп інтересів та громадян, водночас зберігаючи інституційну цілісність. Державні службовці не повинні бути слабкими чи підлеглими .

Концепція адміністративного опікунства Петерса надає державному адміністратору вагомий мандат активно захищати політичну систему від нападів, навіть якщо ці напади виходять від уряду, якому вони формально підпорядковані.

Доля політичного ладу, цілісність демократичної конституції, однак, базується на наборі цінностей, які мають вищу цінність, ніж адекватна кількість послідовників уряду. У випадках конфлікту бюрократ має обов'язок, як охоронець своєї політичної та соціальної спільноти, протистояти будь-яким діям, які загрожують порядку. Оскільки без цілісності ладу не буде легітимної основи для наслідування уряду.

Отже, три елементи, важливі для створення держави-охоронця (1) навчання та соціалізація державних службовців, особливо бюрократичних лідерів, які глибоко занурені в норми та цінності ліберальної демократичної держави; (2) надання автономії державній службі та державним установам; та (3) посилення внутрішніх механізмів моніторингу та регулювання для підвищення статусу бюрократії як четвертої гілки влади.

Однак практична актуальність проблеми популістів, які прагнуть захопити нейтральну державну адміністрацію, є настільки нагальною та серйозною, що ми вважаємо, що спільнота державної служби повинна приділити їй більше уваги. Таким чином, нам потрібен систематичний теоретичний аналіз та оцінка того, які типи практичних реформ державної служби можуть бути адекватними для зміцнення опору державних службовців проти загроз, що нависають над основами ліберальної демократії, що виникають з боку популістських рухів.

ВИСНОВКИ

Отже, ми провели аналіз ролі бюрократії у демократичному урядуванні державою та протидії популістським тенденціям в умовах ліберально-демократичного відступу.

1. Здійснено аналіз теоретичних засад дослідження поняття бюрократія. Деякі автори використовують цей термін як взаємозамінний з «державним сектором» або «державним управлінням», тоді як інші описують його як специфічний спосіб поведінки, заснований на застосуванні загальних правил до конкретних випадків. Термін «бюрократія» також використовується для позначення державних службовців. Однак, у багатьох відношеннях ця концепція постійно пов'язана зі здійсненням політичної влади та авторитету. За Максом Вебером, концепція бюрократії тісно пов'язана з ідеєю правової раціональної влади

2. Досліджено, що порівняно з демократією, бюрократія: переважно займається впровадженням політики та законів, прийнятих обраними посадовцями. Крім того, вона менш підзвітна громадськості, ієрархічна, обмежена правилами, керується найманими професіоналами, має фіксований термін повноважень до виходу на пенсію, підзвітна вищій ієрархії, не покладається на громадську думку. Ефективна демократія може вимагати ефективної та добре функціонуючої бюрократії

3. Визначено 2 ключові моделі бюрократії. Традиційна або класична модель ролі державного управління в ліберально-демократичній політиці добре відома і зазвичай приписується Вудро Вільсону та/або Максиму Веберу та альтернативна модель. «Традиційна модель», значною мірою базується на теорії та практиці державного управління в англо-американській політичній традиції, яка, як правило, має сильний акцент на незалежності державної бюрократії від прямого політичного контролю.

Альтернативне уявлення про роль бюрократії в демократії базується на більш популярній концепції ліберальної демократії. Це уявлення про

демократію полягає просто в тому, що результати виборів повинні визначати курс дій урядів, а перешкоди для реалізації державної політики по суті є недемократичними.

У політизованій версії демократії весь уряд — державні службовці, а також політики — віддані певній політичній програмі і відповідають за її реалізацію. У політиків немає можливості звинувачувати у невдачах непокірних державних службовців, а державні службовці не можуть ховатися за покровом анонімності. Політизована модель державної служби і управління відмовляється від ідеї, що нейтральна державна служба є добродієм аспектом управління. Швидше, вона припускає, що нейтралітет може бути перешкодою для ефективного управління, і що державні службовці повинні бути віддані програмі уряду. Очікується, що більш політизована державна служба активно та енергійно підтримуватиме поточний уряд, і тому буде менше бар'єрів.

4. Доведено, що бюрократичне лідерство має значні наслідки для демократії та верховенства права. Бюрократичні лідери є «носіями» інституційних норм і цінностей і подають приклад для інших працівників державної служби. Вони встановлюють моральний компас для державних службовців на початку та в середині кар'єри державної служби. Демократичне бюрократичне лідерство є важливим поруч із спеціалізованими знаннями та компетенціями, якими повинні володіти державні службовці. Важливою перевагою демократичного бюрократичного лідерства, на нашу думку, має бути безмежна «вірність конституції».

5. Адміністративна автономія щодо обраних політиків, незалежно від того, чи є вони популістами чи ні, є передумовою здорової та життєздатної демократії та верховенства права. Позицію окремих державних службовців необхідно зміцнити шляхом посилення автономії бюрократії знизу вгору. Стала важливою адміністративна підготовка, яка насичує державних службовців демократичними нормами та соціалізує їх як охоронців демократичної системи, Традиційна підготовка часто зосереджується на ієрархічних відносинах між

принципалом і агентом, нехтуючи при цьому зобов'язаннями державного службовця щодо конституції, законів та фундаментальних політичних і моральних цінностей. У часи демократичного регресу підготовка повинна наголошувати на фундаментальних джерелах влади в уряді.

6. Створення формальних структур і незалежних агентств має вирішальне значення для зміцнення автономії державної служби. Ці механізми ізолюють державні організації від політичного втручання та захищають демократичні цінності. Деполітизація через незалежні агентства, що супроводжуються персоналом, присвяченим конституційному духу та виконанню функцій опікунства, забезпечує стабільні гарантії демократичних норм і цінностей. Інституційні механізми, такі як внутрішні регулятори та системи попереднього затвердження, можуть стримувати політичних лідерів та посилювати автономію державної служби. Хоча ці механізми не є бездоганними, у поєднанні з належною підготовкою державних службовців можуть ускладнити відхилення від демократичних та конституційних норм.

Хоча тривале правління популістів може зрештою поставити бюрократію під повний контроль неліберальних популістів, бюрократія, натхненна опікою, значно збільшить транзакційні витрати популістів, які отримують такий ступінь контролю. Ця захисна роль державної служби від неліберального режиму ставить питання про адміністративний нейтралітет та підпорядкування політичному курсу уряду. Ідея полягає в тому, що бюрократія знаходить широку підтримку як демократичний інститут за власними стандартами,

9. Запропоновано концепцію держави-охоронця як стратегічну відповідь на зростаючий вплив авторитарних популістів та неліберального відступу. Державна бюрократія, яка стоїть у центрі системи, повинна відігравати подвійну роль як інструменту уряду та як інституту демократичної держави. У складні часи, коли на карту поставлена стійкість самої демократичної системи, бюрократія повинна виконувати свої зобов'язання та нести відповідальність за збереження демократичної цілісності системи. На цьому тлі ми розробляємо основоположні компоненти такої держави-охоронця, зосереджуючись на

окремих особах, цінностях та структурних елементах. Виходячи за рамки теоретичних міркувань, ми пропонуємо практичні заходи, спрямовані на розширення можливостей державної служби для протидії демократичному регресу. На нашу думку, ці рекомендації мають ключове значення для підвищення здатності державної служби служити «колективним» бастионом демократичних цінностей.

10. Зростання авторитарних та популістських політичних рухів невблаганно показує, де лежить слабкість ліберально-демократичної держави по відношенню до зростання рівня неліберального популізму: принцип нейтралітету. Нейтралітет означає, що держава стоїть осторонь від ціннісних орієнтирів, що існують серед громадян у суспільстві. Держава гарантує громадянам основоположні права та свободи та сприяє їхнім вільним діям, але ліберальна демократія не може гарантувати, що до влади прийдуть лише ліберальні громадяни. Коли громадяни мають конфлікт між собою, держава, представлена неупередженими судами, не судить мотиви громадян, а стежить за тим, щоб закон тлумачився та застосовувався нейтрально. Ліберальна держава гарантує вільний політичний простір, в якому політичні ідеї можуть вільно поширюватися, не дозволяючи послідовникам будь-якої політичної ідеології зазнавати переслідувань або відчувати фізичну загрозу з боку держави. Однак, ліберальна демократія – це гра, розроблена для ліберальних громадян, і ми були свідками того, як легко неліберальні політики можуть використовувати демократичні правила та процедури як зброю проти самої демократії. Завдання сучасної ефективної бюрократії стояти на захисті демократичних основ управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Батрименко О. В., Ткач О. І. Бюрократія як феномен політики. Політичні науки. 2024. URL: [file:///C:/Users/Use.DESKTOP-JSTG44H/Downloads/16354-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-32544-1-10-20241009%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Use.DESKTOP-JSTG44H/Downloads/16354-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-32544-1-10-20241009%20(1).pdf)
2. Перепелиця Н. О. Поняття «бюрократія», його суть, еволюція та інтерпретація. політичне життя. 2024. 3 . С. 11-20. URL: [file:///C:/Users/Use.DESKTOP-JSTG44H/Downloads/16376-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-32581-1-10-20241015%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Use.DESKTOP-JSTG44H/Downloads/16376-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-32581-1-10-20241015%20(1).pdf)
3. Bach, T., & Veit, S. The determinants of promotion to high public office in Germany: Partisan loyalty, political craft or managerial competence. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2018. 28, 254–269.
4. Bauer, M. W. Public Administration Under Populist Rule: Standing Up Against Democratic Backsliding. *International Journal of Public Administration*, 2023. pp. 1-13.
5. Bauer, M. W., & Becker, S. Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration. *Perspectives on Public Management and Governance*. 2020. 3(1). Pp. 19-31.
6. Bauer, M. W., Peters, B. G., Pierre, J., Yesilkagit, K., & Becker, S. *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populist in Government Transform Bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press. 2021.
7. Bermeo, N. Questioning Backsliding. *Journal of Democracy*. 2022. 33(4), 155-159.
8. Bertelli, A. M. *Democracy administered : how public administration shapes representative government*. Cambridge University Press. 2021.
9. Bischoff, C. S. Between a rock and a hard place: Balancing the duties of political responsiveness and legality in the civil service. *Public Administration*. 2022

10. Boin, A., Fahy, L., & 't Hart, P. *Guardians of Public Value: How Public Organisations Become and Remain Institutions*: Palgrave MacMillan. 2020.
11. Christensen Johan. When bureaucratic expertise comes under attack *Public Admin.* 2024; 102:79–94. URL: wileyonlinelibrary.com/journal/padm
12. Cooper, C. A., Marier, P., & Halawi, A. The politics of senior bureaucratic turnover in the Westminster tradition: Trust and the choice between internal and external appointments. *Public Policy and Administration.* 2022. 37(2). pp. 179-202.
13. Demortain, D. *The science of bureaucracy: risk decision-making and the US Environmental Protection Agency*. Cambridge, MA: MIT Press. 2019.
14. Drezner, S. W. Present at the destruction: The trump administration and the foreign policy bureaucracy. *Journal of Politics.* 2019. 81. Pp. 723–730.
15. Dussauge-Laguna, M. “Doublespeak Populism” and Public Administration: The Case of Mexico. In: Bauer et al. 2021. pp. 178-199.
16. Eichbaum, C., & Shaw, R. *Ministers, minders and mandarins: An international study of relationships at the summit of parliamentary democracies*. Edward Elgar. Filc, D. 2018.
17. González-Vázquez, A., Nieto-Morales, F., & Peeters, R.. *Parabureaucracy: The case of Mexico's “Servants of the Nation”*. *Governance.* 2023.
18. Hajnal, G. and Boda, Z. *Illiberal Transformation of Government Bureaucracy in a Fragile Democracy: The Case of Hungary*. In: Bauer et al, 2021. pp. 76-99.
19. Hustedt, T., & Salomonsen, H. H. *From neutral competence to competent neutrality? Revisiting neutral competence as the core normative foundation of Western bureaucracy, bureaucracy and society in transition (Comparative Social Research,* 2018. Vol. 33. Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/S0195-631020180000033008>
20. Lotta Gabriela Gustavo M. Tavares Joana Story. *Political attacks and the undermining of the bureaucracy: The impact on civil servants' well-being Governance.* 2023. 1–23. URL: wileyonlinelibrary.com/journal/gove © 2023 Wiley Periodicals LLC.

21. Milhorance, C. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition politics, ideas, and underlying discourses. *The Review of policy research*. 2022. 39(6). Pp. 752-770.
22. Moynihan, D. Populism and the Deep State: The Attack on Public Service Under Trump. In: Bauer et al. 2021. pp. 151-177.
23. Moynihan, D. P. Public Management for Populists: Trump's Schedule F Executive Order and the Future of the Civil Service. *Public Administration Review*. 2022. 82(1). Pp. 174-178.
24. Munoz, W., & Briceno, H. Venezuela: Sidelining Public Administration Under a Revolutionary-Populist Regime. In M. W. Bauer, B. G. Peters, J. Pierre, K. Yesilkagit, & S. Becker (Eds.), *Liberal-democratic backsliding and public administration*. Cambridge University Press. 2021.
25. Panizza, F. E., Peters, B. G., & Ramos, C. Patronage appointments in Latin American public bureaucracies. University of Pittsburgh Press. 2022.
26. Peters Guy, B. (). Working, Shirking, and Sabotage in Times of Democratic Backsliding. In *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies* (eds. M. W. Bauer, B. G. Peters, J. Pierre, K. Yesilkagit and S. Becker). Cambridge: Cambridge University Press. 2022. Pp. 221–245.
27. Peters Guy, Pierre Jon. Politicisation of the public service during democratic backsliding: Alternative perspectives B. *Aust J Publ Admin*. 2022. 81: 629–639. URL: wileyonlinelibrary.com/journal/aupa
28. Peters, B. G. *Administrative traditions: Understanding the roots of contemporary administrative behavior*. Oxford University Press. 2022.
29. Peters, B. G., & Pierre, J. Populism and Public Administration: Confronting the Administrative State. *Administration and Society* 2019. 51:1521-45.
30. Pierre, J. Institutions, politicians or ideas? To whom or what are public servants expected to be loyal? *British Journal of Politics and International Relations*. 2019. 21. Pp. 487–493.

31. Rodrik, D. Why Does Globalization Fuel Populism? *Economics, Culture, and the Rise of Right-Wing Populism*. *Annual review of economics*. 2021. 13(1). Pp.133-170.
32. Schuster, C., Mikkelsen, K. S., Correa, I., & Meyer-Sahling, J.-H. Exit, voice, and sabotage: Public service motivation and guerrilla bureaucracy in times of unprincipled political principals. *Journal of Public Administration Research and Theory* 2022. 32(2). pp. 416- 435.
33. Stoker, G. *Public Administration: How to Respond to Populism and Democratic Backsliding*. In M. W. Bauer, B. G. Peters, J. Pierre, K. Yesilkagit, & S. Becker (Eds.), *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press. 2021. pp. 246-266.
34. Ventriss, C., Perry, J. L., Nabatchi, T., Milward, H. B., & Johnston, J. M. Democracy, public administration, and public values in an era of estrangement. *Perspectives on Public Management and Governance*. 2019. 2(4). pp. 275-282.
35. Verhoest, K., van Thiel, S., & De Vadder, S. F. Agencification in public administration. In *Oxford research encyclopedia of politics*. 2021.
36. Yesilkagit Kutsal Can bureaucracy save liberal democracy? how public administration can react to populism volume 20 number Fall 2021. URL: [file:///C:/Users/Use.DESKTOP-JSTG44H/Downloads/CanBureaucracySaveLiberalDemocracy_HowPublicAdministrationcanReacttoPopulism%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Use.DESKTOP-JSTG44H/Downloads/CanBureaucracySaveLiberalDemocracy_HowPublicAdministrationcanReacttoPopulism%20(1).pdf)
37. Yesilkagit Kutsal, Bauer Michael, Peters B. Guy, Pierre Jon. *The Guardian State: Strengthening the Public Service against Democratic Backsliding* *Public Admin Rev.* 2024. 84:414–425. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/puar.13808>