

# ТЕОРІЇ І КОНЦЕПЦІЇ РОЗВИТКУ БЮРОКРАТІЇ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ

## THEORIES AND CONCEPTS OF BUREAUCRACY: A RETROSPECTIVE ANALYSIS

*Ця стаття є другою у своєрідному триптиху публікацій, присвячених дослідженню такого специфічного і суспільно важливого явища як бюрократія, її природи, внутрішньої сутності, особливостей. У ній проаналізовано основні теорії і концепції розвитку бюрократії, дано їх ретроспективний аналіз, показано її місце і роль у функціонуванні держави і суспільному житті. Певне місце приділено характеристиці критичного та ідеалістичного підходів при розгляді бюрократії, особливо теорії раціональної бюрократії і «дисфункції бюрократії», а також конфліктності інтересів. Зроблені висновки про своєрідну патологію бюрократії в Україні та її провали.*

*This article is the second in a series of three publications devoted to the study of the specific and important social phenomena of bureaucracy, its nature, and its essential features. It analyzes the basic theories and concepts of bureaucracy, and in that this is a retrospective analysis, it shows its place and role in a functioning state and society. Certain characteristics of place are given to a critical and idealistic approach when considering bureaucracy, particularly the theory of rational bureaucracy, «red tape dysfunction», and conflicts of interest. The conclusions drawn about the specific pathology of bureaucracy in Ukraine, and its resulting failures, are particularly noteworthy and have clear ramifications for the present.*

**Ключові слова:** Теорії і концепції бюрократії, авторитарна концепція бюрократії, репрезентативна концепція бюрократії, веберівська, східна, марксистська і реалістична концепції бюрократії, ідеалізація бюрократії, критика бюрократії, дисфункція бюрократії, теорія конфліктності інтересів

**Keywords:** Theories and concepts of bureaucracy, authoritarian concept of bureaucracy, representative concept of bureaucracy, Weber, east, Marxist and realistic concept of bureaucracy idealization bureaucracy, criticism of bureaucracy, dysfunction of bureaucracy

**Постановка проблеми.** Бюрократія у різних її проявах є невід'ємним інститутом кожної держави. Проблеми її вивчення пов'язані з невідомістю об'єкта дослідження та існуванням великої кількості теорій, в яких бюрократія розглядається під різним кутом зору. Звідси існує широкий спектр альтернативних погля-

дів різних науковців на цю суспільно-важливу проблематику. Будучи об'єктом дослідження багатьох наук – держави, права, політичної економії, політології, соціології, історії, економіки і державного фінансового менеджменту тощо – бюрократія тривалий час лишається найсуперечливішим феноменом, для якої у різні

Тетяна Паєнтко  
д. е. н.,  
професор  
Віктор Федосов  
д. е. н.,  
професор  
Заслужений діяч  
науки і техніки  
України  
завідувач  
кафедри фінансів  
ДВНЗ «Київський  
національний  
економічний  
університет  
імені Вадима  
Гетьмана»

Tetiana Paientko  
Dr. in Economy,  
Professor  
Viktor Fedosov  
Dr. in Economy,  
Professor  
SHEI «Kyiv  
National  
Economic  
University named  
after Vadym  
Hetman»

ТЕОРІЯ

часи передбачали і неминучу смерть, і постійний розквіт. Бюрократія як явище виникла набагато раніше, ніж науковий інтерес до неї. Історично основні теоретично-концептуальні позиції розвитку бюрократії та її місця і ролі у забезпеченні управління державою сформувалися відносно недавно. Аналіз основних концепцій та теорій бюрократії дає можливість зрозуміти особливості ставлення до неї суспільства на окремих етапах історичного розвитку держави, умови її формування та еволюції, принципів, на основі яких вона фактично функціонувала та має розвиватися у майбутньому. Розуміння бюрократії як невід'ємного інституту державного менеджменту у сучасному суспільстві є необхідною передумовою для побудови і розвитку ефективного управління державою.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Теорії та концепції бюрократії є чи не найскладнішим феноменом дослідження. Визначення сутності бюрократії як суспільного феномену, її генези та особливостей розвитку є актуальним при дослідженні будь-якої проблеми, пов'язаної з життям суспільства. Серед головних питань, на які намагаються відповісти дослідники: чому бюрократія виникла, чи може держава існувати без неї, чи може бюрократія бути єдиним раціональним інститутом державного управління? Публікації останніх років щодо теорій розвитку бюрократії хоча і є різноплановими, однак переважно знаходяться в межах однієї концепції. Частина публікацій присвячена історичному аспекту розвитку бюрократії, його взаємозв'язку із формуванням сучасних моделей функціонування суспільства (Ф. Моньєр та Дж. Тулієр [28], Д. Унгуєно [39]). Кінець ХХ – початок ХХІ ст. ознаменувався загостренням проблем ефективності функціонування бюрократії. Це обумовило зростання інтересу до інституціонального підходу, в рамках якого економісти посилили увагу до принципів ефективного управління, що відображено у працях С. Кнака та П. Кіфера [24], Д. Родріка [34], Д. Кауфмана [22] та ін. У публікаціях зазначених авторів робиться наголос

на ролі інституцій у забезпеченні економічного зростання, організації ефективного управління інституціями та попередження неефективного збільшення їх кількості.

Слід підкреслити, що у вітчизняних дослідників інтерес викликає переважно політологічний аспект бюрократії, в рамках якого досліджуються роль бюрократії у політиці (О. Цапко [11], О. Батрименко [2]), функції сучасної бюрократії та проблеми її розвитку в Україні (Г. Яковенко [13]), причини виродження бюрократії, відмінності бюрократії та бюрократизму (А. Рачинський, І. Пантелейчук [9]). Більшість сучасних публікацій орієнтована переважно на підтримку однієї з домінуючих теорій бюрократії. Системних досліджень, які б фокусувалися на об'єктивності феномену бюрократії як інституту державного управління на основі міждисциплінарних досліджень не вистачає.

*Мета статті* – на основі аналізу західних теорій та концепцій бюрократії обґрунтувати об'єктивну необхідність існування бюрократії як інституту державного управління.

*Викладення основного матеріалу дослідження.* Науковий інтерес до сутності і ролі бюрократії виник із укріпленням позицій державності в суспільстві. У своїх класичних формах бюрократія виникла в країнах Західної Європи паралельно з посиленням державної влади. «В процесі політичного протиборства з феодалною аристократією центральної влади в союзі з буржуазією потрібна була окрема адміністративна каста лояльних урядовців незалежно від їх станового чи регіонального походження» [1, с. 3-18]. Отже, бюрократія невіддільна від держави, внутрішню їй притаманна. Потреба у бюрократії зростає із її розвитком, саме тому масштабний розквіт бюрократії припадає на період формування великих держав-монархій (починаючи з ХVІ ст.), що вимагало створення допоміжного потужного бюрократичного апарату. Це свідчить на користь ідеї про неможливість уникнути бюрократії, оскільки вона перебирає на себе функції обслугову-

вання суспільства, втілюючи в життя розпорядження правителя.

Бюрократія – явище історичне, її форми змінюються під впливом еволюції суспільного ладу, розвитку держави та культури. Основи бюрократії були закладені ще в країнах Стародавнього Сходу та Римської імперії. Особливого значення розвиток бюрократії у країнах Північної Америки та Європи набув у середині XIX – XX ст., що пов'язано із глобальними змінами у суспільному житті – активізації міжнародних економічних зв'язків, наслідками Першої та Другої світових воєн, які обумовили зростання вимог до організації всіх сфер суспільного життя, що означало необхідність удосконалення структури управління, сувору ієрархію посад та розподіл функцій, правила інформування керівництва, виконавчу дисципліну тощо. Основи теорії бюрократії можна знайти у працях теоретиків держави – Н. Макіавеллі, Т. Гобса, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтеск'є, В. Гегеля та ін., які визначали роль державного управління та особливості його організації. Повноцінним об'єктом дослідження бюрократія виступила у працях німецького соціолога М. Вебера. Він один із небагатьох, хто сказав про бюрократію добре слово, навіть ідеалізував її. Найбільш важливою перевагою бюрократії він вважав компетенцію на основі знань. За М. Вебером, ефективна діяльність державного управлінського апарату – необхідна умова раціональної організації суспільної та економічної дійсності взагалі [41]. Саме його роботи стали відправною точкою для розвитку самостійних концепцій бюрократії. Крім веберівської концепції слід назвати ще три: східна (імперська або азійська), марксистська та сучасна (реалістична).

Східна концепція бюрократії сформувалась на основі китайської моделі, тому її часто називають китайською або азійською. Основні відмінності китайської моделі від європейських ґрунтуються на особливостях релігії та культури Китаю, в якій піддані вважались членами однієї сім'ї на чолі з імператором. Чиновники ви-

ступали управителями імператорської власності, тому їх головна роль полягала у забезпеченні влади імператора, а не у службі суспільству [37]. Слід зазначити і те, що китайські чиновники не мали вузької спеціалізації і їх завжди легко було замінити. Службова доля і оплата праці чиновників цілком залежала від волі імператора [3]. Такий підхід не давав можливості чиновникам перетворитися на привілейовану політичну силу.

Марксистська концепція є нігілістичною, оскільки повністю заперечує доцільність існування бюрократії. Її ідеолог К. Маркс у праці «До критики гегелівської філософії права» зазначає, що бюрократія є державним формалізмом, мнимою державою в реальній державі, яка захищає мниму загальність особливого інтересу [7]. Критична оцінка К. Маркса ґрунтується на аналізі пруської демократії XIX ст., тому не може автоматично проектуватися на решту світу, а повинна розглядатися як окремий випадок, властивий певній державі або окремо визначеному історичному етапу розвитку суспільства. У марксистській концепції бюрократія виступає як абсолютне зло і, по суті, ототожнюється з бюрократизмом.

Сучасна (реалістична) концепція бюрократії є домінуючою системою поглядів у XX-XXI ст. Вона характеризується неоднорідністю, наявністю різних методологічних підходів, які фокусують увагу на окремих аспектах розвитку бюрократії. Саме на основі реалістичної концепції відбувається розвиток сучасних європейських та американських теорій бюрократії. На відміну від східної, європейська та американська бюрократія є представницькою, тому про ефективність її функціонування можна робити висновки, виходячи з того, наскільки вона, спираючись на знання та вміння, здатна, передусім, репрезентувати інтереси суспільства, а не наслідувати власні інтереси чи інтереси правителя. Характерною особливістю реалістичної концепції бюрократії є її поміркованість, у ній присутня, а також значною мірою врахована її критика, і визнання її

як єдиного способу організації державного управління.

Дослідження концепцій бюрократії дає можливість продемонструвати не тільки ключові відмінності у поглядах на бюрократію, але і зв'язок між конкретними періодами історичного розвитку та ментальними особливостями різних культур. Тому серед основних концепцій бюрократії необхідно також виділити тоталітарну (радянську), яка має свої особливі характеристики, відмінні від східної (китайської) концепції (рис. 1).

На особливих характеристиках радянської бюрократії зроблено наголос у працях професора Ю. Давидова [5], професора М. Дорошко [6], Л. Солонько [10, с. 14-32] та ін. Якщо бюрократія східного зразка передбачає верховенство правителя

над чиновництвом, то бюрократія радянського зразка характеризується зрощенням партійного керівництва з державним управлінням. Серед характеристик радянської бюрократії слід відмітити повноту зосередження в руках держави економічної і політичної влади, контроль з боку уряду за допомогою бюрократії усіх сторін життя суспільства – навіть особистих і сімейних. Такі ознаки тоталітарної бюрократії як колективізм, заперечення приватної власності, репресивно-каральна поведінка не вписуються в рамки реалістичної концепції бюрократії, яка орієнтована на демократизацію управління. Ще однією особливістю радянської бюрократії є злиття адміністративного управління та політичної влади, в результаті якого утворилось специфічне явище – но-



Рис. 1. Основні концепції бюрократії

Джерело: складено авторами

менклатура, яка одночасно є і владою, і особливою політичною культурою, і стилем життя зі специфічним набором цінностей та особливим світоглядом.

Не всі із зазначених концепцій однаково представлені у західних теоріях бюрократії. Веберівська та марксистська концепції оформились в окремі теорії, які демонструють крайні підходи до дослідження феномену бюрократії. Більшість сучасних теорій виходить з реалістичної концепції бюрократії і орієнтовані на виявлення причин провалів бюрократії та способів їх попередження. Критика бюрократії формується на основі фактів порушення балансу взаємовідносин «суспільство – бюрократія – держава». Якщо підсумувати основні ідеї критичного напрямку, то бюрократія є організмом паразитичним, нездатним бути носієм розуму та виразником суспільних інтересів, оскільки досить часто чиновник «присвоює» державу. Протилежний підхід – ідеалістичний, – навпаки, наголошує на виключній професійності та ефективності бюрократії (рис. 2).

Обидва із зазначених підходів не можуть бути застосовані у сучасних умовах у чистому вигляді, однак свого часу їх поява була цілком обґрунтованою. Родоначальником теорії раціональної (ідеальної) бюрократії, як було зазначено вище, вважають німецького соціолога М. Вебера [41]. Він бачив бюрократію найраціональнішим інститутом для вирішення управлінських задач у суспільстві, заснованих на знеособленості функціонування бюрократичного апарату. Така знеособленість є гарантією захисту від свавілля держави, тому вона може і повинна лишатися інструментом державної влади, а не перетворюватися в монархічну бюрократію (панівну силу, яка узурпує владу).

Позитивно роль бюрократії оцінюється і політологом, лауреатом Нобелівської премії В. Вільсоном, який вважав, що вона забезпечує панування професіоналізму над некомпетентністю, норми права над хаосом, об'єктивності над суб'єктивністю. Теорії бюрократії, що формувались на основі раціональної концепції М.

Вебера, досліджували бюрократію як групу професіоналів, які чесно і сумлінно займаються імплементацією в життя суспільства ідей легітимно обраної влади. Ідеалізовані підходи М. Вебера знайшли подальший розвиток у працях А. Файоля, Л. Уайта, Л. Урвіка та ін. Їх увага переважно зосереджувалась на можливостях створення найбільш ефективно функціонуючої, ідеальної моделі бюрократії.

В основі критики бюрократії лежать ідеї суб'єктивізму, упередженості, корпоративності бюрократії, її прагнення до реалізації власних інтересів понад усе. Виражена критика бюрократії представлена у працях К. Маркса, Л. Мізеса, Р. Мертона. Однак якщо марксистська критика взагалі заперечує доцільність бюрократії як такої, то погляди Л. Мізеса та Р. Мертона, не заперечуючи об'єктивності самого феномену, орієнтуються на пошук причин провалів бюрократії та можливості їх попередження. Вони знайшли подальший розвиток у сучасних теоріях бюрократії. Так, американський соціолог, президент Американського соціологічного товариства Р. Мертон вперше застосував поняття «дисфункція бюрократії» [26]. Під «дисфункцією» він розумів перенесення функціонерами бюрократичного апарату акценту з цілей організації на її засоби, в результаті чого дані засоби, а саме ієрархізація влади, дотримання суворої виконавчої дисципліни, непохитне слідування внутрішнім правилам та інструкціям тощо перетворюються у самоціль [8, с. 27]. Розвиток дисфункцій є причиною поширення формалізму, консервативності, безініціативності та безвідповідальності бюрократії. Однак ризик широкого розвитку дисфункцій не заперечує об'єктивності бюрократії та не є підґрунтям для її заперечення. Погляди Р. Мертона є своєрідним мостом між раціональною та реалістичною концепціями бюрократії, застереженням, що бюрократія може поводитися всупереч інтересам суспільства, однак, в той же час, негативний вплив таких недоліків бюрократії може бути подоланий.

# ТЕОРІЯ



Рис. 2. Крайні підходи до дослідження сутності і ролі бюрократії

Джерело: побудовано авторами

Р. Мертон (1957) критику бюрократії будувє на ідеях теорії соціальної аномії, яка виникає через певні неузгодженості у соціальній структурі суспільства [25]. В Україні ознаки соціальної аномії виражені досить чітко і саме вони стали однією з причин низької ефективності української бюрократії, яка формувалась на основі радянської партійної номенклатури (фактично після розпаду СРСР відбулася не тільки приватизація державної власності, але і приватизація влади). Це не означає, що в суспільствах, на зразок українського, бюрократія буде діяти лише всупереч інтересам суспільства. Ця теорія скоріше є вказівкою на що треба звернути увагу для попередження провалів бюрократії. І тут не достатньо керуватися лише світовим досвідом, оскільки для кожної держави будуть характерні особливі причини провалів бюрократії. Однією з основних причин провалів бюрократії в Україні слід вважати тісну взаємозалежність бюрократії, політики та великого бізнесу. На основі такої залежності за регіональною ознакою сформувалися фінансово-політичні клани, які використовують економічні ресурси для зміцнення своєї політичної могутності, а не в інтересах зростання добробуту суспільства. Державна бюрократія стала частиною цього механізму самозростання фінансово-політичних кланів, оскільки така співпраця приносить їм суттєві матеріальні вигоди. Для фінансово-політичних кланів бюрократія перетворилась на інструмент лобювання власних інтересів та підведення їх під законні норми. В описаній ситуації державна бюрократія не є інститутом, який забезпечує виконання функцій держави, а перетворилась на інструмент задоволення інтересів невеликої групи осіб. Так проявляється «Залізний закон олігархії», коли лідери фінансово-політичних кланів у якості суспільних цілей ставлять свої власні інтереси, який підкріплюється пасивністю суспільства.

На сучасному етапі розвитку суспільства веберівська концепція бюрократії є нежиттєздатною, що обумовлено принципово різними

підходами до бачення ролі держави. У часи М. Вебера структурованій та ієрархічній державі відводилась монополярна управлінська роль, яка наразі, в епоху певної демонополізації та розвитку широкого підприємництва, все більше зводиться до ролі спостерігача. Іншим слабким місцем веберівської концепції є твердження, що розподіл влади в офіційній ієрархії може стати ідентичним до делегування повноважень, а особисті мотиви чиновників відповідають їх формальним ролям. Однак навіть у країнах з авторитарними режимами сила влади залежить від володіння інформацією (бо сучасне суспільство є інформаційним), контролю стимулів та мотивів, вміння використовувати їх. В епоху швидкого поширення інформації це може бути як на користь розвитку ефективної бюрократії (через забезпечення прозорості інформації про її функціонування), так і навпаки, сприяти поширенню провалів бюрократії завдяки вдалому маніпулюванню інформацією, тим більше в умовах її асиметрії. Хоча М. Вебер також не заперечував недоліків бюрократії, однак він вважав, що у майбутньому еволюційним шляхом ці недоліки будуть усунені. На думку М. Вебера, це можливо, оскільки чиновники рекрутуються до складу апарату управління винятково на основі своєї освіти, професіоналізму і компетентності, і ці якості постійно підтримують їхню владу [41]. Тобто запорукою раціональної бюрократії є її професіоналізм та освіченість, а зростання якості цих характеристик забезпечить постійну еволюцію бюрократії та подолання її недоліків.

Веберівська концепція бюрократії піддається обґрунтованій критиці з боку економістів, які розглядають її як монополіста у сфері постачання суспільних благ і послуг. Відсутність конкуренції знищує стимули до зниження витрат на постачання суспільних благ. Також монополярне становище бюрократії може стати підґрунтям для виникнення бюрократичної ренти, яку сама бюрократія породжує і споживає, маючи особистий інтерес у приватному секторі [36]. Така крити-

ка є обґрунтованою, вона не заперечує об'єктивну необхідність бюрократії, а лише вказує на потребу у забезпеченні балансу між інтересами суспільства, бюрократії і влади. На основі своєрідного конфлікту між крайніми теоріями бюрократії сформувалися концептуальні інтерпретації, в межах яких дослідники намагаються знайти відповіді на питання, чому бюрократія може бути нераціональною та як перетворити її на ефективний інструмент державного управління (табл. 1).

Одним з важливих підходів реалістичної концепції є теорія конфліктності інтересів. Теоретична презумпція внутрішніх конфліктів у державних установах із приводу різниці інтересів і розподілу владних повноважень значною мірою зобов'язана дослідженню французького соціолога Міхеля Крозьєра «Феномен бюрократії» (1963 р.). За Крозьєром, суспільство складається з взаємопов'язаних станових і професійних угруповань, протиставлених одне одному. Кожне з подібних об'єднань намагається забезпечити переваги над іншими шляхом політичного тиску на органи влади.

В результаті виникають неврегульовані сфери відносин між ними, в хитросплетінні яких краще інших розбирається бюрократія, маючи вигоду з своєї посередницької ролі [1, с. 7]. Сучасна західна практика бюрократії намагається попереджувати створення базису для конфлікту інтересів в державних установах шляхом попереднього відбору претендентів на обіймання відповідних посад з дотримання принципу трьох «К» – компетентності, конкурсу, конфлікту інтересів.

Ризики провалів бюрократії стали підґрунтям для розвитку конституційного підходу в теоріях бюрократії, представники якого намагаються дати відповідь на питання чи доцільно і наскільки можливо контролювати діяльність бюрократії. Американський політолог, президент Американської асоціації політичних наук Е. Херрінг (1936) [20] першим у своєму дослідженні піднімає питання наскільки бюрократія здатна брати участь у політиці та пристосовуватися до напрямів суспільної політики, наскільки

необхідним є зовнішній контроль за її діяльністю. Мова також йде про те, наскільки етичною можна вважати участь бюрократії у політиці та за яких умов бюрократія стає повністю підконтрольною політичним силам. Ці ідеї далі були розвинені у працях Г. Фінера та К. Фрідріха.

Професор Гарвардського університету К. Фрідріх (1940) [19] вважає, що для забезпечення ефективної діяльності бюрократії достатньо внутрішнього контролю. Цей контроль забезпечується через систему професійних стандартів та технічних знань. Тому політики та обрані представники влади не можуть оцінювати та контролювати діяльність бюрократії. Пізніше ці ідеї були підтримані і розвинені американським теоретиком публічного адміністрування П. Апплебі (1952) [14], професором Канзаського університету Г. Фредеріксоном (1997) [18] та ін. Дійсно цінним у цьому підході є положення про необхідність дотримання високих вимог до професіоналізму бюрократії та її етичних стандартів, а також ідея про те, що оцінити рівень професіоналізму та етики можуть лише ті особи, які мають глибокі фахові знання.

На наш погляд, відсутність етичних стандартів та формальність професійних вимог до представників бюрократії в Україні є одним з ключових чинників її низької ефективності. В Україні склався своєрідний феномен патології бюрократії, яка розвивається під впливом двох ключових чинників. Перший сягає своїм корінням періоду СРСР, коли отримати ключові позиції в системі бюрократії можна було завдяки особистим зв'язкам, а не професійним якостям. Другий чинник породжений специфікою української політики, коли зайняття ключових посад в бюрократичній системі стало можливим завдяки приналежності до правлячої партії або олігархічного клану, який виступає спонсором правлячої політичної сили, або безпосередньо за гроші. Накладання цих чинників перетворює українську бюрократію на патологічне утворення, яке не здатне забезпечити ефективне управління державою в інтересах

## Концептуальні інтерпретації причин виникнення неефективної бюрократії

Напрямок	Представники	Основні ідеї
Теорія конфліктності	М. Дальтон, М. Крозьер [16], К. Лефорт, К. Грефф	Ризик низької ефективності бюрократії обумовлюється внутрішнім конфліктом в організації: її колектив поділений на неформальні групи, які постійно ведуть боротьбу за владу або інші вигоди
Теорія олігархії	Р. Мічелс, Г. Моска	У тоталітарних суспільствах завжди існує ризик трансформації бюрократії з інструменту влади у господаря країни. «Залізний закон олігархії» – політичні партії та інші масові організації неминуче еволюціонують у бік олігархічної кастовості, авторитаризму, бюрократизму
Теорія ренто орієнтованої поведінки	Г. Таллок [38]	Бюрократія має вигоди рентного характеру, зумовлені належністю до бюрократичного стану (наприклад, доступ до інформації, який лежить в основі лобізму) Статусна бюрократична рента виникає при розподілі держзамовлення, сертифікації, ліцензуванні
Теорія революції менеджерів	Дж. Бурнхем	Подібно до того як бюрократ ставить власні інтереси вище державних, топ-менеджер відає перевагу власним вигодам над вигодами компанії, в якій знаходиться на службі
Теорія суспільного вибору	В. Нісканен [29], Т. Мое [27]	Монополія на інформацію дає можливість отримати прибутки за рахунок перевищення надходжень над маржинальними витратами. В результаті асиметрії інформації між бюрократією та законодавчою владою формуються відносини принципал/агент
Біхевіористський підхід (бюрократичний феномен)	М. Крозьер, С. Паркінсон	Чиновники множать підлеглих, а не професіоналів-суперників. Чиновники працюють один на одного, а не на суспільство. Бюрократія сама себе продукує.
Транзакційний підхід	О. Вільямсон [43], Р. Коуз [14], П. Пірсон [31]	Ефективність бюрократії знижується при зростанні транзакційних витрат на її функціонування

Джерело: складено авторами

суспільства. За інформацією ВВС Ukraine, в українському парламенті найвпливовішими політиками є ті, які входять до 50-ти найбагатших людей України за версією Forbes [12]. На перший погляд у такій тенденції немає нічого поганого, однак проблема полягає у тому, що мета великого бізнесу, який приходить у політику, – забезпечити лобіювання власних інтересів для подальшого нарощування свого економічного і політичного впливу. Для досягнення цієї мети у систему відносин «влада – бізнес» включається державна бюрократія, яка забезпечує дієвість цього процесу. Із системи таких відносин практично зникає решта суспільства разом з його інтересами. Утворена замкнена систе-

ма «політика – державна бюрократія – великий бізнес» фактично блокує будь-які зміни в країні, оскільки вона функціонує на основі системної корупції задля підтримки олігархічного бізнесу. Сам олігархічний бізнес в Україні можна охарактеризувати як олігополію, яка блокує економічні і політичні реформи, оскільки вони приведуть до її руйнування. У такій ситуації виникає логічне запитання – як так могло статися, чи можна було б уникнути такої ситуації та як її попередити у майбутньому. Причини формування олігархічної бюрократії в Україні були зазначені вище, а от чи можна було уникнути цього процесу та як його зупинити – питання набагато складніше. Бюрократія має бути

об'єктивно незалежною від політики та великого бізнесу і в жодному випадку не бути підконтрольною ним. Оскільки мета її функціонування – забезпечити виконання функцій держави, а утримується вона на кошти платників податків, то зовнішній контроль за її діяльністю має забезпечуватися з боку суспільства.

Професор Чикагського університету Г. Фінер (1941), який виступив з критикою ідей К. Фрідріха, обґрунтував, що зовнішній контроль – це єдиний засіб забезпечення ефективності діяльності бюрократії [17]. Загалом Г. Фінер вважав, що адміністративні організації не можуть самостійно вирішувати, який спосіб надання публічних послуг є найефективнішим. Г. Фінер вважав, що державні службовці самі не можуть провадити свою власну політику, а є відповідальними за реалізацію політики обраної влади. Прихильниками такого підходу стали Ч. Хайнеман (1950) [21], В. Кей (1959) [23], Б. Вуд та Р. Ватерман (1993) [44], Дж. Шафріц та Дж. Стівен (1996) [35]. Професор Пітсбургського університету Дж. Шафріц, зокрема, вважав, що домінування внутрішнього контролю призводить до розвитку корупції. Підхід Г. Фінера та його послідовників також певною мірою є крайнім, оскільки вимагає високого рівня розвитку демократії та верховенства конституційного права, яке визначає як бюрократія має співвідноситися з рештою політичних організацій. Конституційні обмеження необхідні для того, щоб попередити перетворення бюрократії на інструмент маніпулювання в руках правлячих політичних сил. Імплементация ідей Г. Фінера передбачає, що до влади повинні приходити професіонали, які обираються суспільством і діяльність яких також ним контролюється.

У другій половині ХХ ст. особливої популярності набули біхевіористичні та інституціональні напрями дослідження проблем бюрократії. Біхевіористичний підхід базується на двох основних припущеннях. По-перше, бюрократія є віртуальним монополістом на правдиву і затребувану інформацію. По-друге, бюрократії

відомо про обсяг попиту на її послуги. Володіючи такою інформацією, бюрократія завжди матиме спокусу отримати додаткові вигоди, навіть якщо вони шкодять інтересам суспільства. Серед представників біхевіористичного підходу важливе місце займають ідеї американського економіста, члена адміністрації Р. Рейгана В. Нісканена. Він вперше підійшов до аналізу бюрократії як до діяльності фірми, а саме як співвідносяться обсяг наданих бюрократією послуг та витрат на її утримання. Головне питання, яке ставив В. Нісканен у своїх пізніших роботах було: що максимізують бюрократи якщо взагалі щось максимізують? Відповідь може полягати у тому, що бюрократ, як і будь-який індивід, максимізує власну корисність. Якщо фірма максимізує прибуток і свою вартість, то бюрократ максимізує заробітну плату, службові привілеї, суспільну репутацію, владу тощо. В той же час це не означає, що всю бюрократію необхідно розглядати лише з позицій егоїстичної поведінки. Окремі представники бюрократії дійсно намагаються служити суспільним інтересам в рамках пануючої ідеології. Однак і вони не здатні повністю забезпечити дотримання інтересів всіх членів суспільства, оскільки не володіють повною інформацією про них [30]. Крім того, бюрократія нижчої ланки фактично не володіє важелями максимізації особистих корисливих інтересів. Характерною рисою праць В. Нісканена є те, що він не вважає бюрократію ні абсолютним добром, ні абсолютним злом. Її необхідність є об'єктивною, а недоліки у функціонуванні обумовлюються не самою сутністю бюрократії, а середовищем її функціонування. Значною мірою з цим можна погодитися.

На підґрунті існування провалів бюрократії розвиваються концепції, основні ідеї яких лежать у площині оцінки ефективності діяльності бюрократії. Як і у випадку визначення ролі бюрократії у суспільстві, тут також присутні крайні підходи. Так, професори університету Каліфорнії Дж. Рау та П.Е. Еванс (2000) [33] вважають, що корумповані уряди не

мотивовані у серйозному моніторингу, тому підхід принципал/агент відносин тут не спрацьовує. Бюрократія всіма силами намагається не розкривати інформацію повністю. Крім того, побудова відносин принципал/агент здійснюється на принципах повної свободи дій уряду та передбачуваності дій бюрократії для уряду. Однак у такій ієрархії втрачається місце суспільства, або ж ієрархічні зв'язки із суспільством будуються на тому ж принципі – повна свобода бюрократії та контроль над громадянами. Своє дослідження Дж. Рау та П.Е. Еванс проводили на прикладі країн, що розвиваються, використовуючи крос-державні порівняння. Україна не тільки за рівнем економічного розвитку, але і за ступенем інституціональної зрілості суспільства та розвитку демократії відноситься до країн, що розвиваються. Тому описані ризики відносин принципал/агент яскраво виражені і в українській системі бюрократії. Всі вони є переважно результатом непрозорості інформації, тому ключ до їх елімінації досить простий – інформація про діяльність уряду та всіх адміністративних організацій має бути транспарентною (прозорою) для суспільства. Це, перш за все, означає, що вона має бути доступною, своєчасною і зрозумілою для всіх членів суспільства.

Економісти Світового банку С. Нак та Л. Кіффер (1994) [24] розробили систему оцінки ефективності бюрократії, наголошуючи на обов'язковості таких показників як ризик невиконання умов договору, ризик експропріації, корупція, якість бюрократії. Професор Гарвардського університету Р. Путнем вважає за необхідне додати до системи оцінки ефективності бюрократії етичні показники, що обумовлює необхідність розробки кодексу етичних стандартів [32]. Ризик втрати бюрократією ефективності вищий у випадку, якщо бюрократія є корпоративною (наприклад, олігархія), або бюрократія пов'язана з політичним лідером (вождем). Обидві форми бюрократії обмежують право голосу (тоталітаризм – прямо, олігархія – непрямо, через фальсифікацію

та підкуп виборців), тому існує ризик їх трансформації в охлократію. Теорії, які сформувались на основі реалістичної концепції бюрократії, тяжіють до того, що бюрократія є об'єктивно необхідним інститутом державного управління. Вони не заперечують, що бюрократії властиві недоліки, оскільки в основі її формування – людина зі своєю суб'єктивною системою цінностей. Саме тому діяльність бюрократії має перебувати під контролем суспільства, передусім через відкритість і доступність інформації про неї.

**Резюме.** Бюрократія об'єктивно є невід'ємним інститутом державного управління, хоча її розвиток у різних суспільствах свідчить про ризики провалів і дисфункцій.

1. Сучасні дослідження бюрократії зосереджені навколо чотирьох основних концепцій: веберівської, східної, марксистської та сучасної. Серед основних концепцій бюрократії ми виділили також тоталітарну (радянську), яка має свої особливі характеристики, відмінні від східної концепції. Особливою характеристикою радянської бюрократії є зрощення партійного керівництва з державним управлінням, зосередження в руках держави економічної і політичної влади, контроль з боку держави за допомогою бюрократії усіх сторін життя суспільства. Сучасна (реалістична) концепція бюрократії є домінуючою системою поглядів у XX-XXI столітті. На її основі відбувається розвиток сучасних європейських та американських теорій бюрократії.

2. До бюрократії склались два основні крайні підходи – критичний та ідеалістичний. Згідно із критичним напрямом бюрократія є організмом паразитичним, який нездатний бути виразником суспільних інтересів. Ідеалістичний підхід наголошує на виключній професійності та ефективності бюрократії. В основі критики бюрократії лежить ідея суб'єктивізму, упередженості, прагнення бюрократії до реалізації власних інтересів понад суспільні. На основі суперечностей між крайніми підходами склалися концептуальні інтерпретації причин формування нераціональної бюрокра-

тії: теорія конфліктності інтересів, теорія олігархії, рента орієнтованої поведінки, теорія революції менеджерів, теорія суспільного вибору, біхевіористський підхід, транзакційний підхід. На їх основі розвиваються сучасні теорії бюрократії, які, не заперечуючи об'єктивності самого феномену бюрократії, зосереджують увагу на пошуку причин провалів бюрократії та можливостях їх попередження.

3. В Україні склався своєрідний феномен патології бюрократії, який розвивався під впливом двох основних чинників. Перший – продовження радянських традицій отримання посад завдяки особистим зв'язкам, а не за професійними якостями. Другий – традиції новітньої історії України, коли зайняти ключові позиції в державному управлінні стало можливим завдяки приналежності до правлячої партії та/або олігархічного клану. Це не тільки відкрило доступ до влади непрофесіоналам, але і створило замкнену систему «політика – бюрократія – великий бізнес», яка працює у власних інтересах, а не в інтересах суспільства. Ця система має само відтворювальний і самопідтримуючий характер і на основі системної корупції блокує радикальні зміни у політичному та економічному житті суспільства. Консервації цього провалу сприяють пасивність суспільства та закритість більшої частини інформації про діяльність державної бюрократії. Бюрократія такого типу не зацікавлена у серйозному моніторингу своєї діяльності та намагається не розкривати інформацію про неї повністю. Тому одним з головних кроків на шляху розбудови раціональної бюрократії в Україні є транспарентність інформації та відокремлення бюрократії від політики і бізнесу.

4. Бюрократія сама по собі не є ні добром, ні злом, а її наявність є об'єктивною необхідністю в організації управління державою. Навіть якщо згодом відбудеться відродження концепції нігілізму та дослідники дійдуть згоди щодо необхідності ліквідації бюрократії, тоді поставе логічне питання – чим її замінити. Навіть за високого рівня розвитку інформаційних техно-

логій суспільство не здатне до самоорганізації, потрібен хтось, хто буде забезпечувати організацію процесу функціонування держави і виконання її функцій. У будь-якому випадку необхідна група людей, які знають як управляти (і тут важливо, щоб не відбулась підміна понять – знати, як управляти, вміти управляти і бажати управляти). Не можна вести мову про відмову від бюрократії, але необхідно працювати над її оптимізацією. Сучасні теорії бюрократії пояснюють причини її провалів та обґрунтовують необхідність і можливість контролю за діяльністю бюрократії. Контроль повинен бути спрямований на відповідність суспільних витрат на функціонування бюрократії результатам її діяльності.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрущенко В. Західні теорії бюрократії/ В. Андрущенко, В. Федосов// Ринок цінних паперів України. – 2003. – №9-10. – С. 3-18.
2. Батрименко О. В. Тенденції розвитку бюрократії в умовах сучасного суспільно-політичного життя [Текст] / О. В. Батрименко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія. – 2009. - № 91/93. – С. 188-191.
3. Бокщанин А.А. Очерк истории государственных институтов китайской империи //Феномен восточного деспотизма: структура управления и власти. – М.: Наука, Главная редакция восточной литературы, 1993.
4. Васильев Л.С. История Востока: учебное пособие / Л. Васильев. – М.: Высшая школа, 1993.- Т.1.
5. Давыдов Ю. Н. Макс Вебер и современная теоретическая социология: актуальные проблемы веберовского социологического учения: монография / Ю.Н. Давыдов. – М.: Мартис, 1998. – 510 с.
6. Дорошко М.С. Номенклатура: керівна верхівка Радянської України (1917-1938): монографія / М.С. Дорошко. – К.: Ніка-Центр, 2008. – 368 с.
7. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – М.: Политиздат, 1971. – Т-1. – С. 270.

8. Масловский М. Политическая социология бюрократии: монография / Масловский М. ; пер. с англ. – М.: Ин-т социологии РАН, 1997. – С. 45.
9. Рачинський А. Вітчизняна бюрократія та її роль у процесах модернізації державного управління/ Рачинський А., Пантелейчук І. // Вісник Національної академії державного управління. – С. 38-47.
10. Солонько Л. Имперская составляющая «украинской идеологии» и постсоветская бюрократия / Л.Солонько // Политическая мысль. – 2001. – №1/2. – С.14–32.
11. Цапко О. Наукові теорії про місце бюрократії у сучасному суспільстві/ О. Цапко// Філософські та методологічні проблеми права. – 2012. – №2. – С. 20-24.
12. Червоненко В. карта олігархів України та їх вплив на владу/ В. Червоненко. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/03/150326\\_oligarch\\_ukraine\\_map\\_vs](http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/03/150326_oligarch_ukraine_map_vs).
13. Яковенко Г. Б. Функції сучасної державної бюрократії / Г. Б. Яковенко // Теорія та практика державного управління. – 2008. – № 3 (22). – С. 51–58.
14. Appleby, Paul H. (1952). *Morality and Administration*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
15. Coase, Ronald H. (1937). «The Nature of the Firm.» *Economica* 4:386–405.
16. Crozier, Michel. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
17. Finer, Herman. (1941). «Administrative Responsibility in Democratic Government.» *Public Administration Review* 1 (summer): 335–50.
18. Frederickson, H. George. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
19. Friedrich, Carl J. (1940). «Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility.» *Public Policy* 1:3–24.
20. Herring, E. Pendleton. (1936). *Public Administration and the Public Interest*. New York: McGraw-Hill.
21. Hyneman, Charles. (1950). *Bureaucracy in a Democracy*. New York: Harper.
22. Kaufmann D. (2004) *Governance matters III*. Policy Research Working paper No. 2312, World Bank.
23. Key, V. O. (1959). «Legislative Control.» In *Elements of Public Administration*, ed. Fritz Morstein Marx, 312–36. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
24. Knack S. and Keefer P. (1994). *Institutions and Economic Performance: Cross Country Test Using Alternative Institutional Measures*, IRIS Working Paper No. 109. University of Maryland.
25. Merton, Robert K. (1957). «Bureaucratic Structure and Personality.» In *Social Theory and Social Structure*, ed. Robert K. Merton. New York: Free Press.
26. Merton, R.: *The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action*, in: *American Sociological Review* 1 (1936), 894–904; idem: *Bureaucratic Structure and Personality*, in: *Social Forces* 18 (1940), 560–568.
27. Moe T. (1984). *The New Economics of Organization*. *American Journal of political Science*, Vol. 28, 739-777.
28. Monnier F., Thuillier, G. *Historie de la bureaucratie: verites et fictions*. Ed. Economica, 2010.
29. Niskanen W. (1971). *A Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton.
30. Niskanen W. (1998). *Policy Analysis and Public Choice*. Cheltenham: Edward Elgar.
31. Pierson, Paul. (2000). «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics.» *American Political Science Review* 94 (June): 251–68.
32. Putnam R. (1996) «The Strange Disappearance of Civic America», *Journal of Political Economy*, Vol.4.
33. Rauch, J. and Evans, P. (2000). *Bureaucratic structures and bureaucratic performance in less developed countries*. *Journal of Public Economics*, Vol. 75, 49-71.
34. Rodrick D. (1999). *Institutions for High-Quality Growth: What they are and how to acquire them*. IMF Conference on Second-Generation Reforms.

35. Shafritz, Jay M., and J. Steven Ott. (1996). *Classics of Organization Theory*. 4th ed. New York: Wadsworth.
36. Stigler, G. (1975) *The Citizen and the State: Essays on Regulation*, Chicago: University of Chicago Press.
37. Tai-Shuenn-Yang. (1987). *Property Rights and Constitutional Order in Imperial China*. Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, USA.
38. Tullock G. (1995). *The Politics of Bureaucracy*. – Washington: The Brookling Institution.
39. Ungureanu, D.M. (2012). «Science and social responsibility: the «bureaucratic wars» from public choice theory», *European Journal of Science and Theology*, 8 suppl. 1, pp. 235-244.
40. Weber M. *Theory of social and economic organization* / M. Weber. – N.-Y., 1964. –P. 337.
41. Weber M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Nach der ersten vollst. Ausgabe v. 1922. Тьbingen 1922. S, 650-678.
42. Weber M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. – Kūln; Berlin, 1964. Bd. 2 – S. 163-164.
43. Williamson, Oliver E. (1991). «Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives.» *Administrative Science Quarterly* 36.
44. Wood, B. Dan, and Richard Waterman. (1993). «The Dynamics of Political Bureaucratic Adaption.» *American Journal of Political Science* 37 (May): 497–528.
4. Vasiliev L. (1993). *History of the East*, Moscow, Vysshaya shkola. Т1.
5. Davydov Yu. (1998). *Max Weber and Modern Sociology: Actual Problems Weber's Theory*, Moscow, Martis, 510 p.
6. Doroshko M. (2008). *Nomenklatura: kerivna verkhivka Radanskoï Ukrainy (1917-1938)*, Kyiv, Nika-Tsentr, 368 p.
7. Marks K. and Enhels F. (1971). *Working Papers*, T. 1, Politizdat, 270 p.
8. Maslovskiy M. (1997) *Politicheskaiia sotsiologia burocratii*, Moscow, institute sociology RAN, p.45.
9. Ratchynski A. and Panteleichuk I. (2010). «Ukrainian Bureaucracy and its Role I Government Management Modernization», *Vistnyk Natsionalnoi akademii dergavnoho upravlinnia*, p. 38-47
10. Solonko L. (2001). «Imperial Part Ukrainian Ideology and Postsoviet Bureaucracy», *Politicheskaya Mysl*, vol. 1-2, pp. 14-32.
11. Tsapko O. (2012). «Academic Theories about Bureaucracy Role in Modern Society», *Filosofski ta metodologichni problem prava*, vol. 2, pp. 20-24.
12. Chervonenko V. (2010) *Map of Oligarchs of Ukraine and their Influence on Power* [Electronic source]. – Available at: [http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/03/150326\\_oligarch\\_ukraine\\_map\\_vc](http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/03/150326_oligarch_ukraine_map_vc).
13. Yakovenko H. (2008) «Functions of Modern Bureaucracy», *Teoria i praktyka dergavnoho upravlinnia*, vol. 3(22), p. 51-58.
14. Appleby, Paul H. (1952). *Morality and Administration*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
15. Coase, Ronald H. (1937). «The Nature of the Firm.» *Economica* 4:386–405.
16. Crozier, Michel. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
17. Finer, Herman. (1941). «Administrative Responsibility in Democratic Government.» *Public Administration Review* 1 (summer): 335–50.
18. Frederickson, H. George. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.

## REFERENCES

1. Andrushchenko V. and Fedosov V. (2003). «Western Theories of Bureaucracy», *Rynok tsinnyh paperiv*, vol. 9-10, p. 3-18.
2. Batrymenko O.V. (2009). «Tendencies of Bureaucracy Development in Modern Conditions», *Vistnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka*, vol. 91/93, p. 188-191.
3. Bokshcanin A. (1993). «Essay of the History Chinas Government Institutions», *Fenomen vostochnoho despotism: struktura upravlenia i vlasti*, Moscow, Nauka, Glavnaia redaktsia vostochnoi liratyty.

19. Friedrich, Carl J. (1940). «Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility.» *Public Policy* 1:3–24.
20. Herring, E. Pendleton. (1936). *Public Administration and the Public Interest*. New York: McGraw-Hill.
21. Hyneman, Charles. (1950). *Bureaucracy in a Democracy*. New York: Harper.
22. Kaufmann D. (2004) *Governance matters III*. Policy Research Working paper No. 2312, World Bank.
23. Key, V. O. (1959). «Legislative Control.» In *Elements of Public Administration*, ed. Fritz Morstein Marx, 312–36. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
24. Knack S. and Keefer P. (1994). *Institutions and Economic Performance: Cross Country Test Using Alternative Institutional Measures*, IRIS Working Paper No. 109. University of Maryland.
25. Merton, Robert K. (1957). «Bureaucratic Structure and Personality.» In *Social Theory and Social Structure*, ed. Robert K. Merton. New York: Free Press.
26. Merton, R.: *The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action*, in: *American Sociological Review* 1 (1936), 894–904; idem: *Bureaucratic Structure and Personality*, in: *Social Forces* 18 (1940), 560–568.
27. Moe T. (1984). *The New Economics of Organization*. *American Journal of political Science*, Vol. 28, 739–777.
28. Monnier F., Thuillier, G. *Historie de la bureaucratie: verites et fictions*. Ed. Economica, 2010.
29. Niskanen W. (1971). *A Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton.
30. Niskanen W. (1998). *Policy Analysis and Public Choice*. Cheltenham: Edward Elgar.
31. Pierson, Paul. (2000). «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics.» *American Political Science Review* 94 (June): 251–68.
32. Putnam R. (1996) «The Strange Disappearance of Civic America», *Journal of Political Economy*, Vol.4.
33. Rauch, J. and Evans, P. (2000). *Bureaucratic structures and bureaucratic performance in less developed countries*. *Journal of Public Economics*, Vol. 75, 49–71.
34. Rodrick D. (1999). *Institutions for High-Quality Growth: What they are and how to acquire them*. IMF Conference on Second-Generation Reforms.
35. Shafritz, Jay M., and J. Steven Ott. (1996). *Classics of Organization Theory*. 4th ed. New York: Wadsworth.
36. Stigler, G. (1975) *The Citizen and the State: Essays on Regulation*, Chicago: University of Chicago Press.
37. Tai-Shuenn-Yang. (1987). *Property Rights and Constitutional Order in Imperial China*. Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, USA.
38. Tullock G. (1995). *The Politics of Bureaucracy*. – Washington: The Brookling Institution.
39. Ungureanu, D.M. (2012). «Science and social responsibility: the «bureaucratic wars» from public choice theory», *European Journal of Science and Theology*, 8 suppl. 1, pp. 235–244.
40. Weber M. *Theory of social and economic organization / M. Weber*. – N.-Y., 1964. –P. 337.
41. Weber M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Nach der ersten vollst. Ausgabe v. 1922. Tьbingen 1922. S. 650–678.
42. Weber M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. – Kьln; Berlin, 1964. Bd. 2 – S. 163–164.
43. Williamson, Oliver E. (1991). «Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives.» *Administrative Science Quarterly* 36.
44. Wood, B. Dan, and Richard Waterman. (1993). «The Dynamics of Political Bureaucratic Adaption.» *American Journal of Political Science* 37 (May): 497–528.