

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ, МОЛОДІ ТА СПОРТУ УКРАЇНИ

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ М. П. ДРАГОМАНОВА**

На правах рукопису

РУДНИЦЬКА Наталія Олександрівна

УДК 329.11:35.08(043.3)

**ЕВОЛЮЦІЯ ІДЕЇ РАЦІОНАЛЬНОЇ БЮРОКРАТІЇ
В НЕОКОНСЕРВАТИВНИХ ПОЛІТИЧНИХ КОНЦЕПЦІЯХ**

23.00.01 – теорія та історія політичної науки

ДИСЕРТАЦІЯ

на здобуття наукового ступеня
кандидата політичних наук

Науковий керівник:
БАБКІНА Ольга Володимирівна,
доктор політичних наук, професор

Київ – 2012

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ	
ФЕНОМЕНУ БЮРОКРАТІЇ.....	12
1.1 Термінологічне обґрунтування та дескриптивне тлумачення поняття бюрократії та її похідних.....	12
1.2 Наукове обґрунтування ролі бюрократії, визначення специфіки її функціонування в адміністративно-державному управлінні: ретроспективний аналіз та сучасні підходи.....	46
Висновки до першого розділу.....	67
РОЗДІЛ 2	
ОСОБЛИВОСТІ ПРОЯВІВ ІДЕЇ РАЦІОНАЛЬНОЇ БЮРОКРАТІЇ В	
НЕОКОНСЕРВАТИВНІЙ КОНЦЕПЦІЇ, ОРГАНІЗАЦІЇ ТА	
ФУНКЦІОНУВАННІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ВЕЛИКІЙ	
БРИТАНІЇ І США У 70-80-Х РОКАХ ХХ	
СТОЛІТТЯ.....	69
2.1 Понятійно-категоріальна основа неоконсервативної концепції.....	69
2.2 Еволюція ідеї раціональної бюрократії в державно-владній системі США	91
2.3 Ідея раціональної бюрократії в неоконсерватизмі: досвід Великої Британії.....	105
Висновки до другого розділу.....	127
РОЗДІЛ 3	
ПЛЮРАЛІЗМ СВІТОГЛЯДНИХ ОРІЄНТИРІВ ЩОДО	
КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЇ РАЦІОНАЛЬНОСТІ В РЕТРОСПЕКТИВІ І	
ПЕРСПЕКТИВІ.....	129
3.1 Характер трансформації поняття раціональності.....	129
3.2 Ідея раціональної бюрократії в умовах глобалізації: неоконсервативний аспект	145
3.3 Раціоналізація державної бюрократії: український досвід висвітлення проблеми.....	168
Висновки до третього розділу.....	189
ВИСНОВКИ	191
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	198

ВСТУП

Актуальність теми зумовлена кількома чинниками. По-перше, ще й досі точаться дискусії навколо питання визначення сутності бюрократії і пов'язаних з нею характеристик, специфіки функціонування в нових історичних умовах, публічного адміністрування, політичного менеджменту та ін. Саме раціональна бюрократія як один із найбільш суперечливих соціально-політичних феноменів, вимагає ретельного аналізу з метою подолання тенденційності та спрощеності у його тлумаченні. По-друге, визначним етапом в еволюції ідеї раціональної бюрократії, а також і однією з характеристик трансформаційного суспільства є реформування інституційної складової політичної системи. У зв'язку з цим особливе значення мають дослідження неоконсервативного варіанту вирішення цієї проблематики на прикладі двох країнах світу – США та Великої Британії, а також аналіз їх досвіду втілення теорії неоконсерватизму в політичній та соціально-економічній практиці.

Ідеологічна концепція неоконсерватизму була сприйнята більшістю суспільств США та Великої Британії, а практична реалізація змінила соціальний фон, настрої як американців, так і британців. Неоконсервативні уряди цих країн провели реформи в усіх сферах життєдіяльності суспільства, надбання яких потребують ретельного аналізу та глибокого вивчення, а набутий досвід вартий уваги з боку науковців України. Це – приклад ідейно-політичної консолідації суспільства для досягнення високих результатів розвитку політики, економіки, соціальної сфери, утвердження самоідентифікації нації. Крім того, для кардинальної зміни ситуації на краще необхідною умовою є модернізація функціонування самої бюрократії, як носія управлінсько-виконавчої функції в усіх сферах життєдіяльності і як соціальної верстви, що народжена державою у вигляді специфічної (бюрократичної) владної структури.

Як об'єкт наукового дослідження бюрократія досліджувалась у різних галузях науки – філософії, політології, соціології, теорії управління, культурології, психології. Вивченню феномену бюрократії присвячено роботи М. Вебера, В. Вільсона, П. Блау, М. Кроз'є, Л. Мізеса, Р. Міхельса, Г. Моски, А. Гамільтона, Дж. Гелбрейта, Г.В.Ф. Гегеля, К. Маркса, Й. Шумпетера та інших.

Аналіз існуючих концепцій бюрократії, сучасних тенденцій у її розвитку представлено у працях російських науковців М. Афанасьєва, П. Гайдєнка, К. Гаджиєва, В. Граждана, Ю. Давидова, Т. Заславської, В. Макаренка, В. Маслова, В. Смолькова, Л. Сморгунова, О. Соловійова, В. Спиридонової, О. Панаріна та інших.

Аналізу неоконсервативної концепції присвячено цілу серію робіт (праці Г. Ашина, Д. Белла, Е. Берка, Д. Видріна, К. Гаджиєва, Ю. Замошкіна, К. Манхейма, А. Мельвіля, С. Перегудова, Г. Саймона, В. Смолянського, М. Фридмена, Ф. Хайєка, С. Хантингтона та ін.).

У сучасному науковому пізнанні плюралізм підходів до вивчення феномену раціональності та сутності процесу раціоналізації політичної взаємодії обумовлений контекстуально та функціонально. Це підтверджують наукові праці Т. Алексеєвої, М. Вебера, В. Дудченка, У. Ерроу, Н. Лапіна, В. Парсонса, Г. Саймона, Л. Манна, І. Шапіро та інших.

Серед праць українських дослідників, які тією чи іншою мірою досліджували тематику, вирізняються роботи В. Андрущенко, В. Бабкіна, О. Бабкіної, В. Бєха, С. Бульбенюк, І. Варзара, К. Ващенко, Б. Гаєвського, М. Головатого, В. Горбатєнка, М. Дмитренка, С. Наумкіної, Н. Нижник, О. Новакової, О. Оболенського, А. Романюка, С. Телешуна, В. Тертички, А. Толстоухова, В. Скрипнюк, В. Селіванова, В. Цветкова, В. Шаповала, П. Шляхтуна, М. Шульги та ін.

Разом з тим, незважаючи на досить помітний обсяг опублікованих праць, поняття раціональної бюрократії, неоконсерватизму в сучасній науковій сфері досліджено порівняно мало. Тому потребують більш

глибокого опрацювання, насамперед, питання теоретико-методологічного аспекту феномену раціональної бюрократії, неоконсерватизму, їх ролі і функцій в державно-правових інституціях, політичній та правовій системах, суспільному бутті людини. Зазначені наукові проблеми зумовили вибір теми дисертаційної роботи, визначили її структуру і зміст.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконано в межах Тематичного плану науково-дослідних робіт Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, науковий напрям «Дослідження проблем гуманітарних наук», затвердженого Вченою радою НПУ імені М. П. Драгоманова (протокол № 7 від 31 січня 2006 року). Тему дисертаційного дослідження затверджено на засіданні Вченої ради Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова (протокол № 8 від 27 лютого 2007 року).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційної роботи – дослідити теоретичні засади, основні принципи ідеї раціональної бюрократії в неоконсервативних політичних концепціях, розкрити процес її практичної реалізації за часів діяльності уряду прем'єр-міністра Маргарет Тетчер (Велика Британія) та адміністрації президента Рональда Рейгана (США) у соціально-економічній та зовнішньополітичній сферах.

Для реалізації мети дослідження визначено такі **завдання**:

– проаналізувати основні наукові підходи до поняття бюрократії, раціональності, неоконсерватизму, систематизувати наукову методологію пізнання, джерельну базу дослідження;

– охарактеризувати феномен раціональної бюрократії, її ролі і функції в державно-правових інституціях, політичній та правовій системах, суспільному бутті людини;

– дослідити процес еволюції ідеї раціональної бюрократії від окремих теоретичних положень до основоположної ідеології у Великій Британії та США;

– дослідити теоретичні засади неоконсервативної концепції у Великій Британії та США, розглянути їх практичне втілення в соціально-економічному житті Великої Британії та США у 80-ті роки ХХ століття – тетчеризм (Велика Британія), рейганоміка (США), визначити їх функції, місце та роль у політичному житті західного суспільства;

– розкрити системні характеристики раціональної бюрократії у державному управлінні, існуючі наукові концепції, покладених в основу розвитку сучасної державно-управлінської теорії і практики в контексті глобальних трансформацій;

– визначити на основі узагальнення зарубіжного досвіду актуальні напрями удосконалення системи державного управління та їх адаптації до динаміки глобалізаційних процесів;

– розкрити якісні зміни системних характеристик державної бюрократії в умовах глобалізації, в тому числі її раціональності як необхідної умови у реформуванні державної системи управління.

Об'єктом дослідження є неоконсервативні політичні концепції кінця ХХ – початку ХХІ століття.

Предметом дослідження є особливості становлення та розвитку ідеї раціональної бюрократії в неоконсервативних політичних концепціях як одного з прикладів ефективного, концептуального і практичного втілення раціональності у суспільно-політичному і соціально-економічному житті Великої Британії та США у 80-ті роки ХХ століття, пошуку нових підходів до процесів створення більш стабільних політичних структур з обґрунтуванням їх раціонального функціонування в умовах глобалізації.

Методологічну основу дослідження становить комплекс філософських, загальнонаукових та спеціальних методів дослідження, що забезпечують єдність гносеологічного, соціально-філософського і політологічного аналізу еволюції ідеї раціональної бюрократії в неоконсервативних політичних концепціях.

Складність, багатовимірність проблеми зумовили застосування системи методів, прийомів, що забезпечують цілісний підхід до вирішення наукової проблеми, пов'язаної з дослідженням еволюції ідеї раціональної бюрократії в неоконсервативних політичних концепціях. Так, для досягнення поставленої мети застосовано комплексний міждисциплінарний підхід на основі широкого використання теоретико-методологічних розробок з теорії державного управління, політології, міжнародних відносин, філософії й глобалізації із залученням фундаментальних положень цих соціально-гуманітарних наук для отримання інтегрованого знання стосовно різноманіття причин, способів виявлення та наслідків прояву досліджуваної проблематики.

Основними методами, за якими здійснювалось дисертаційне дослідження, є діалектичний, біхевіористичний, системний, компаративний, структурно-функціональний, історичний та ін.

Використання цих методів у взаємозв'язку і взаємодоповненні дозволило виявити суперечності досліджувальної проблеми, причини, які до цього спонукають, чинники та умови розв'язання суперечностей, обґрунтувати відповідні висновки. Діалектичний метод, насамперед, дозволив побачити проблему в її цілісності і у взаємозв'язку окремих складових. Так, зважаючи, що істина відображає певну повноту знань, тому було здійснено спробу логічного, послідовного викладення матеріалу на основі діалектичного руху від визначення вихідного поняття бюрократії (перший розділ) через його змістовно-теоретичне наповнення і розкриття суттєвих ознак і практичне втілення у неоконсервативній політиці уряду Великої Британії і президентської адміністрації США (другий розділ) до трансформаційних змін ідеї раціональної бюрократії з подальшим практичним втіленням через зміну результатів глобального процесу (третій розділ).

У дисертації вагоме значення мають методи системного та структурно-функціонального аналізу. При цьому політичні явища розглядаються як

складне утворення, що виконує певну роль у більш загальній системі. Так системний метод дозволив встановити не тільки об'єктивні зв'язки, закономірності розвитку теорії і практики неоконсерватизму, але й проаналізувати розвиток усіх складових суспільно-політичного життя. На основі структурно-функціонального методу проаналізовано основні структурні компоненти та чинники еволюції ідеї раціональної бюрократії в неоконсервативних політичних концепціях. Компаративний метод пізнання було використано для виявлення загальних рис і специфіки концепції, розгляду зміни уявлень про порівняння сучасних підходів.

Історичний метод полягав у вивченні усього історичного шляху біхевіористського напрямку в політичній думці та практичній політології, його еволюцію від класичних до модерністських форм, а також відображенні його специфіки. Синхронний та діахронний методи дали можливість простежити досить суперечливий і еволюційний розвиток консервативної думки у Великій Британії та США, виокремити процес уточнення ідей відповідно до часу, до ситуації, до міжнародних подій, які б збагачували форми пропаганди та поширення цих ідей. Використання в роботі порівняльного методу дало змогу зіставити однотипні ідеологічні явища у двох провідних країнах світу – Великій Британії та США, їх практичне втілення з метою виявлення спільних та специфічних рис, виділення причин, умов більш ефективних форм організації діяльності суспільства.

Наукова новизна дослідження зумовлена змістом і обсягом дослідницьких завдань та шляхами їх розв'язання. Однією з теоретично-методологічних підвалин дисертації стала спроба дати системний аналіз досліджуваної проблеми в контексті актуальних питань, які доводять важливість її вирішення для подальшої реалізації і запровадження реформаційних процесів у сучасному українському суспільстві.

У межах здійсненого дослідження отримано результати, які мають наукову новизну.

Вперше:

– у вітчизняній політичній науці на прикладі неоконсервативних політичних концепцій кінця XX – початку XXI століття комплексно розглянуто процес еволюції ідеї раціональної бюрократії від теоретико-методологічного аспекту до практичного втілення в державно-правових інституціях;

– запропоновано авторське визначення поняття раціональної бюрократії як властивості державної системи, проявів ефективності, відповідальності державної влади, професійності політико-управлінської еліти, демократизації політичного процесу.

Поглиблено:

– аналіз особливості бюрократії, яка полягає в соціальній маневреності та здатності адаптуватись до нових політичних та соціально-економічних умов, спричинених трансформаційними процесами, які істотно впливають на зміни у бюрократичному середовищі;

– знання з вивчення проблеми бюрократії державно-владних систем в неоконсервативних політичних концепціях Великої Британії та США і пов'язаних з нею таких цінностей, як професіоналізм, легітимність, відкритість, демократизм рішень, права людини і власне бюрократії як структурно необхідної системи, пов'язаної з раціональним управлінням у найширшому розумінні цього терміну, і функціонуванні державного апарату як надійної системи життєзабезпечення суспільства і держави.

Набули подальшого розвитку:

– висновок, що раціоналізація суспільства відкриває можливість створювати й обґрунтовувати нові легітимні правила політичної взаємодії, де на рівні політичної організації це означає встановлення раціональних бюрократичних апаратів, на рівні ідеологій – підтримку обґрунтувань, які відповідають таким бюрократичним апаратам;

– питання визначення раціональної бюрократії як форми, стилю функціонування політичних інститутів, раціонального вибору з домінуванням критеріїв ефективності в діяльності та взаємодії суб'єктів

політичної діяльності щодо реалізації своїх функцій і намірів у сфері влади, зовнішніх і внутрішніх інтересів, які складають сенс у контексті глобального простору політичного життя суспільства;

– погляд на комплексне дослідження еволюції ідеї раціональної бюрократії в політичній концепції «неоконсерватизму» суспільно-політичного життя Великої Британії і США як відносно стабільної моделі розвитку громадянського суспільства, демократичної, соціальної, правової держави, сильної політичної влади і т.д. у контексті значущості раціональних цінностей щодо механізмів реалізації вітчизняної державної влади.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що основні положення дисертаційної роботи, її висновки розкривають закономірності еволюції ідеї раціональної бюрократії в політичних неоконсервативних концепціях, підтверджуючи особливості, пов'язані з історичним розвитком, культурою народів, їх менталітетом, традиціями, що дає можливість з'ясувати аспекти внутрішньої політики. Отримані знання можуть допомогти у виборі державних програм, у визначенні ідеологічних принципів, в умінні поєднувати теоретичні пошуки з практичною діяльністю для підвищення економічного, політичного, соціального рівня життя суспільства. Наведений у дисертації фактичний матеріал, основні теоретичні узагальнення й висновки можуть бути використані в науково-дослідницькій, навчальній, інформаційно-аналітичній діяльності.

Апробація результатів дисертації. Основні результати роботи пройшли апробацію і були оприлюднені у виступах на міжнародних і вітчизняних наукових конференціях, а саме: VIII Міжнародній науково-практичній конференції «Гуманітарні проблеми становлення сучасного фахівця» (Київ, 2007), Міжнародній науковій конференції «Треті юридичні читання» (Київ, 2007), X Всеукраїнській науково-практичній конференції «Молодь, освіта, наука, культура і національна самосвідомість в умовах європейської інтеграції» (Київ, 2007), Всеукраїнській науковій конференції «XX Харківські політологічні читання» (Харків, 2008), VIII Міжнародній

науковій конференції студентів та молодих учених «ПОЛІТ-2008» (Київ, 2008), Міжнародній науковій конференції «Дні науки філософського факультету-2008» (Київ, 2008), Міжнародній науковій конференції «Людина. Світ. Суспільство» (до 175-річчя філософського факультету) (Київ, 2009), Міжнародній науковій конференції студентів та аспірантів «VI Харківські студентські філософські читання» (Харків, 2009), Міжнародній науковій конференції «Дні науки філософського факультету-2011» (Київ, 2011).

Публікації. За результатами дослідження опубліковано 16 праць, з них – 5 у фахових виданнях з політичних наук, 9 – у тезах наукових конференцій.

Структура роботи. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків і списку використаних джерел (288 найменувань). Загальний обсяг дисертації – 227 сторінок, із них основна частина – 197 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ФЕНОМЕНУ БЮРОКРАТІЇ

1.1 Термінологічне обґрунтування та дескриптивне тлумачення поняття бюрократії та її похідних

Проблеми, які постали перед людством у XXI столітті, мають загальноцивілізаційний характер. Політичні зміни, що відбуваються за відсутності чітко відпрацьованих методів для їх вивчення, досить складно піддаються дослідженню і осмисленню, а тим більше – прогнозуванню. Одні й ті ж політичні, соціальні, економічні явища і факти в процесі аналізу набувають не лише різних, а й нерідко зовсім протилежних оцінок і тлумачень. Попри велику кількість наукових праць, присвячених проблемам бюрократії, і пов'язаних з нею понять, вона залишається недостатньо вивченою і як реальність, і як концепт. Причиною цього є відсутність єдиних у застосуванні методологічних принципів дослідження порушеної проблематики, які є певним інструментарієм, засобом пізнання досліджуваного явища. Результати аналізу та прогнозування складних, багатоаспектних і різнорівневих процесів дослідження залежать від застосування методів їх дослідження [70, с. 26-45]. Через вихідні параметри і методи до скарбниці пізнання вносяться ціннісно-світоглядні ідеї, які впливають на трактування наукових процесів, оскільки за подібною методологією помічаються не лише історичні традиції та природне прагнення до екстраполяції існуючих тенденцій у майбутнє, але, що не менш важливо, – ідеологічна зацікавленість у збереженні цінностей техногенної цивілізації. Саме наука має вирішити низку складних завдань, серед яких – визначення ролі бюрократії, держави в нових умовах сучасності, пошук оптимальних шляхів вирішення нагальних проблем розвитку суспільства, нового змісту політики, економіки, глобалізації, культури, мови та ін. [7]. Політична наука,

яка сьогодні є стрижнем суспільних процесів, у тому числі й державотворчих, все ще не має цілісної концепції, яка б пояснила еволюцію, роль, сутність, етапи розвитку, специфіку такого невід'ємного елементу політичного життя, як бюрократія. Це, в свою чергу, сприяло становленню догм, стереотипів, упереджених переконань у цій галузі наукового дослідження, які з плином часу проявили надзвичайну стійкість та життєвість. Дослідження обраної проблематики є важливим з кількох причин. По-перше, назріла необхідність у розвитку концептуальних засад, термінологічного обґрунтування та дескриптивній конкретиці тлумачення самого поняття бюрократії та її похідних, а також її проявів в неоконсервативній політичній концепції. По-друге, необхідне сутнісне визначення специфіки функціонування бюрократії в публічному адмініструванні й політичному менеджменті. По-третє, наукове дослідження феномену бюрократії є одним із центральних об'єктів, яке вимагає змістовного поповнення теоретичних та методологічних прогалів у галузі наукового політичного дослідження. Аналіз теоретичних і практичних розробок щодо бюрократичної тематики займає провідне місце в політичній науці, про що свідчать історично сформовані теорії та підходи щодо її тлумачення.

Термін «бюрократія» французько-грецького походження; він сформувався від поєднання французького «bureau» – «бюро» й грецького «kratos» – «влада», що буквально означає «панування канцелярії» [58, с. 147; 220, с. 170; 234, с. 25]. У середині XVIII століття термін «бюрократія» вводить у науковий обіг французьким економістом-фізіократом Вінсентом де Гурнеєм (1712-1759), для якого бюрократія має негативний відтінок і постає як певний спосіб здійснення державної влади шляхом використання у державних справах службовців, які перебувають на її утриманні, а поняття «функції державного управління» та «функції держави» трактується як синоніми [67, с. 36-38; 152, с. 63]. Термінологічно «бюрократія» виникла як процесуальна функція.

Одним з перших звернув серйозну увагу на бюрократію як спеціальний об'єкт дослідження німецький філософ Г. Гегель. У «Філософії права» вчений намагався обґрунтувати думку про те, що загальний інтерес здійснюється державою через колегіальні органи й державних службовців, об'єднаних у відповідні ієрархічно побудовані бюрократичні, управлінські структури [238, с. 338]. Бюрократія найтісніше пов'язана з владними структурами й не може існувати без органів володарювання, посад, прав, обов'язків та відповідних процедур. Давши ґрунтовний аналіз чиновництва, його сутності, структури, функцій, Г. Гегель зробив висновок, що державна бюрократія являє собою головну складову влади суспільства, і тому «державна має в своєму устрої проникати у всі відносини» [51, с. 316]. Крім цього, він вважав чиновництво опорою держави «відносно законності та інтелігентності», своєрідною системою організації влади та формою її професійної реалізації [238, с.339; 51, с. 336]. Вчений був переконаний, що чиновництво вийде за межі загального інтересу через ієрархічність системи влади, незалежність корпорації й місцевих співтовариств, які втілюють і захищають інтереси окремих соціальних груп, спеціальної професійної підготовки службовців.

Окремі науковці дають свою інтерпретацію бюрократії, однак, як правило, виходять з поняття бюрократії як системи управління, раціоналізованої і деперсоналізованої, що забезпечує максимум продуктивності та ефективності діяльності установи. Так, П. Блау і Е. Мейо тлумачать бюрократію як форму соціальної організації, а М. Крозьє – як управління з бюро, раціоналізацію колективної діяльності, негативне явище. Останнє словосполучення використовується для позначення тяганини й неефективності управлінської діяльності, тобто поняття бюрократії використовують для опису та критики різних ситуацій із застосування формальних норм чи процедур, слуговування, зайвих зусиль, таємничості тощо, безвідносно до фактичної організаційної структури [58, с. 149].

Дослідження бюрократії як соціально-політичного явища дало підстави до формування різних теорій та основних наукових підходів до її тлумачення. Розгляньмо функціональні теорії бюрократії. Американський соціолог Талкотт Парсонс, підтримуючи структурно-функціональний підхід, вважав найбільш важливою ознакою бюрократії інституалізацію ролей через визначення посадового складу з відповідним розподілом посадових обов'язків. Посади диференціюються за двома ознаками – за функціональним призначенням і за місцем в ієрархії структури або вертикалі підпорядкування. Вчений розглядав бюрократію переважно як політичний феномен, оскільки вона насамперед орієнтована на досягнення колективної мети [58, с. 151; 139]. Інший американський соціолог – П. Блау – доводив, що критерії для визначення бюрократичної організації визначені в процедурах мобілізації і координації зусиль різних підгруп для досягнення загальної мети. Проте діяльність не завжди може повністю відповідати офіційним правилам і вимогам, і тому ці розбіжності викликають найбільший інтерес у дослідників [248]. Ще один послідовник функціональної теорії, Р. Мертон, звернув увагу на проблему взаємодії між раціональністю і жорсткістю бюрократичних організацій. Його ідеї соціальної структури знайшли своє відображення в концепціях «механічної» та «органічної» управлінських систем [58, с. 151]. Перша включає в себе структури, співвідносні з раціональною моделлю, і придатної для вирішення довготривалих завдань. Друга, навпаки, найбільше підходить до нестабільних умов і ситуацій, коли проблеми не можуть бути розподілені серед виконавців на основі яскраво вираженої ієрархії. Відповідно до моделі Р. Мертона, діяльність бюрократії починається з вимог контролю над елементами соціальної структури організації. Ці вимоги зводяться до спроби розробити норми необхідної поведінки членів організації та їх мотивації на виконання доручених завдань. В таких умовах керівник-бюрократ починає дбати перш за все про безпеку свого становища (тобто про збереження статусу, кар'єри), у зв'язку з чим у своїй діяльності він переважно спирається на формальні правила і свою

владу [206, с. 51-52]. Таким чином, коло замикається: керівник–бюрократ не може забезпечувати належний контроль за діяльністю членів організації і приймати обґрунтовані управлінські рішення [271]. Р. Мертон вважає, що труднощі, які виникають у бюрократичних структурах, пов'язані головним чином із перебільшенням значущості стандартизованих правил, процедур і норм, що точно визначають, як співробітники повинні вирішувати свої завдання, реалізовувати запити інших підрозділів організації, взаємодіяти з клієнтами і громадськістю. Внаслідок цього організація втрачає гнучкість у відносинах із зовнішнім середовищем: клієнти і громадськість відчують неадекватність реакцій на їхні запити і вимоги, оскільки їхні проблеми вирішуються відповідно до установлених норм без врахування ситуації, що склалася. При цьому бюрократ не може бути покараний, адже формально він діє абсолютно правильно в межах правил та інструкцій. Крім цього, для бюрократії характерні певні негативні соціально-психологічні риси: жорсткість та ігнорування людської природи; несумісність із діяльністю розвиненої особистості; пристосовництво; ігнорування неформальної організації та міжособистісних відносин. Проведений Р. Мертоном аналіз бюрократії показав, що хоча в ній первісно і закладено небезпеку втрати компетенції та «обюрокрачення» управлінської діяльності, така форма управління єдина залишається працездатною і прийнятною [206, с. 51-52]. Отже, з точки зору функціоналізму, бюрократія постає як структура з взаємним функціонуванням окремих її ланок при здійсненні самого управління [58, с. 151-152].

Важливе місце серед теоретичних розробок належить конфліктній теорії бюрократії. Прихильники конфліктної теорії акцентують увагу на ролі боротьби за владу, що відбувається в суспільстві і в окремих соціальних групах. К. Маркс підкреслював, що класовий характер бюрократії є характеристикою привілейованого класу для здійснення влади і панування в організації. Основним компонентом бюрократії є почуття статусу, приналежність до владної еліти. До важливих ознак бюрократії К. Маркс

відносив ієрархію, регламентацію, багатоступеневість передачі інформації, конформізм, авторитетність. Марксистське тлумачення бюрократії виходить з розуміння її як суспільного явища, що спочатку суспільство створило собі особливі органи для захисту спільних інтересів. Однак з часом ці органи, головний з яких – державна влада, задовольняючи свої особливі інтереси, із суспільних слуг перетворилися на його повелителів. Більше того, державний бюрократичний апарат може набути самостійності, згубної для суспільства і часом шкідливої навіть для тих класів, яким він покликаний служити. Бюрократія із засобу досягнення цілей соціального управління перетворюється на самоціль, її цінності перетворюються на державні [58, с. 149-152].

Г. Гегель вважав, що «державна має в своєму устрої проникати у всі відносини» і відповідною реалізацією цього ідеалу є бюрократична структура управління [51, с. 316]. На думку ж К. Маркса, бюрократія не є ідеалом державного устрою: «бюрократія вважає себе кінцевою метою держави... а справжня мета держави здається бюрократії антидержавною ціллю» [58, с. 152]. К. Маркс виходив з того, що бюрократичні відносини існують між об'єктивною дійсністю, з одного боку, та принципами, органами та процесами державного управління, з іншого. Фактично, кажучи про відносини між суспільством та бюрократією, як зазначає В. Макаренко, «ми маємо справу з особливим об'єктом дослідження» [99, с. 24]. Цим об'єктом є бюрократія, визначена як «група людей, що входять до складу органів державного управління,.. і ця їх причетність до державного управління становить їх сутнісні ознаки» [99, с. 25]. Тому самі органи державного управління у своїй статті «Нотатки про нову прусську цензурну політику» К. Маркс визначає як «сукупність установ, що існують у формі певного класу індивідів» [108, с. 18]. Бюрократія, за К. Марксом, ототожнює себе з державою, свій бюрократичний інтерес у здійсненні суспільних функцій видає за загальні інтереси. В основі бюрократичної системи лежить принцип

«сліпого підкорення, віри в авторитет, у механізм твердо встановлених формальних дій, готових принципів, поглядів, традицій» [99].

Основа бюрократичної влади і бюрократії як такої, на думку К. Маркса, становить прагнення чиновницької еліти зберегти своє привілейоване становище в державі. Першим кроком є імплементація в структуру суспільної свідомості системи бюрократичних ідеалізацій, що подаються за справжні соціальні стандарти: «бюрократія, що зосередила в своїх руках владу...постійно нав'язує народним масам свої погляди на державне життя...повчає, що керівництво все знає краще, що про загальні принципи управління можуть судити тільки вищі сфери, які мають всебічні знання про офіційну природу речей» [106]. Чиновник, згідно з цією ідеалізацією, постає як універсал, що синтезує в собі знання в таких сферах духовної і практичної діяльності, як право, економіка, політика, філософія, мистецтво і т.д. При цьому К. Маркс звертає увагу на той факт, що подібні «надлюдські» якості бюрократії так само ієрархізовані, як і вона сама: «чим вище ми підіймаємося по сходах цієї бюрократичної драбини розуму, - писав К. Маркс, - тим більш «дивовижні» голови ми зустрічаємо» [108, с. 21].

Паралельно з процесом ідеалізації бюрократії, за переконанням К. Маркса, в суспільстві завжди відбувається процес зростання «свавілля держави як вищої сили», яке збільшується у міру руху до верхівки бюрократичної піраміди: «на третій чи дев'яносто дев'ятій сходинці відкривається простір для беззаконня, і бюрократична держава... намагається так високо поставити цю сферу, щоби її було непомітно знизу» [107, с. 58]. Що ж до самого чиновництва, то воно покликане реалізовувати навіть не стільки функцію управління (на цьому наголошував Г. Гегель), скільки функцію нав'язування державного мислення всім членам існуючого суспільства. Внаслідок цього процес застосування державних законів і принципів управління з урахуванням стандартів бюрократичного ставлення стає, як зазначав В. Макаренко, «дією численних чиновників, пов'язаних між собою ієрархією і субординацією» [99, с. 43]. Принцип ієрархії

констатується, за К. Марксом, не лише відносинами підпорядкування апарату чиновників державі, але й системою внутрішніх зв'язків між різними рівнями державного бюрократичного апарату.

Аналізуючи погляди К. Маркса, вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що К. Маркс визнає необхідність теоретичного розмежування між поняттями соціальної та бюрократичної організації. Під соціальною організацією К. Маркс розуміє такий спосіб державної організації суспільства, коли окремі індивіди та громадяни вбачають у державі лише форму фіксації, усвідомлення ними свого протистояння їй. Під бюрократичною організацією держави і державної влади К. Маркс розумів таку організацію, при якій кожен громадянин перетворюється на чисту і пасивну соціально відчужену матерію. Механізмом подібного перетворення виступає «державний формалізм», який у своїй праці «До критики гегелівської філософії права» К. Маркс визначає як «матеріальне збереження змісту держави у формі бюрократії... справжнє бездушя держави» [105, с. 217]. Відповідно до думки К. Маркса, спілкування бюрократа з зовнішнім світом відбувається через різноманітні приписи та інструкції, що стають єдиним джерелом орієнтації в поточному моменті. «Тому – писав К. Маркс, - ясна як день дійсність здається чиновнику ілюзорною в порівнянні з дійсністю, задокументованою в актах» [105, с. 271-272]. Отже, марксизм розглядав бюрократію як особливий адміністративний механізм, що діє на користь інтересам правлячого класу. Характерною його рисою є наявність особливої верстви осіб, які в умовах антагоністичного, класового суспільства зосереджують у своїх руках владу, спеціалізуються на управлінні й поставлені в привілейоване щодо народу становище. Тобто бюрократизм породжується не функціональними особливостями управління, а його соціально-політичними та економічними характеристиками.

Виходячи з цієї оглядової репрезентації марксистського підходу до тлумачення бюрократії і похідного поняття бюрократизму, спробуємо виділити ті основні визначення, які він їм дає. Перш за все, це розуміння

бюрократії як наслідку дії принципу ототожнення держави і державного управління з суспільством в цілому, що супроводжується зростанням корпоративного духу, державного формалізму та спіритуалізацією конкретно-історичних форм соціального і професіонального розподілу праці. Однак К. Маркс пропонує вивчення конкретних форм існування цього загальнодержавного феномену бюрократії, що виходить з розуміння бюрократії як сукупності «державних слуг», які возвеличили свою особисту свідомість до рівня державної, як перетину бездуховності і практичних ілюзій, які сформували ієрархізовану систему державного управління.

Загалом же, бюрократія, в баченні К. Маркса, є шкідливим утворенням, нездатним вирішувати суспільні проблеми, ні виразником загальних інтересів [58, с. 152]. Історія нашого століття не підтвердила марксистських очікувань щодо зникнення бюрократії. Проте не можна не віддати належного марксистській критиці негативних явищ, пов'язаних з функціонуванням бюрократичних механізмів. Тут цілком можна погодитися з російським вченим О. Оболонським, що «критиці К. Маркса не можна відмовити в глибині й великій узагальнюючій силі. Негативні риси бюрократії він визначив чітко. Його твердження є справедливими (правда, різною мірою, для більшості сучасних бюрократій)» [128, с. 26]. В цьому сутність теорії К. Маркса, що бюрократія – це передусім спеціально організована система державних інститутів і посад, а також осіб, що професійно зайняті управлінням справами, речами й людьми. Як кожне суспільне явище, цей соціальний феномен має класовий зміст. Однак зводити проблему тільки до класово-політичної природи було б її спрощенням.

Функціональні й конфліктні теорії підкреслюють обмеженість бюрократії, що проявляється в організаційних процесах адміністративно-державних установ.

Фундаментом цього наукового дослідження є розуміння теорія раціональної бюрократії, яку розробив і обґрунтував німецький соціолог М. Вебер. Цю теорію справедливо відносять до найбільш важливих

соціальних винаходів цивілізації. М. Вебер був певен, що бюрократія технічно здатна до досягнення вищого рівня ефективності, точності, стабільності, компетентності, надійності, і тому вона формально є найбільш раціональним засобом управління людьми [39]. Для бюрократичної форми управління необхідна наявність формальних правил з певними вимогами: знання правил, визначені умови виконання і використання, чітке формулювання, що і забезпечує їх визначеність. У західній соціології термін «бюрократія» означає формальну модель організації, тобто раціональну форму державної організації та управління суспільством. Бюрократія насамперед ототожнюється з державою, її виконавчими органами, постійним та ізольованим від суспільства чиновницьким апаратом [39].

М. Вебер високо цінував філософію Г. Гегеля і спирався на її постулати при опрацюванні теоретичних проблем держави і чиновництва. Але при цьому слід відзначити, що М. Вебер не просто запозичив ідейно-теоретичні настанови Г. Гегеля, а й розвинув свою концепцію. Так, за Г. Гегелем, державне чиновництво являє собою зосередження державної свідомості та найбільш видатної освіченості, тому воно і є головною опорою законності та інтелігентності, «в якому перебуває розвинутий розум і правова свідомість народних мас» [51]. Саме цей клас служить опорою держави, яка є «дійсністю моральної ідеї» та її існування, це – «хода Бога у світі, її основою служить сила розуму, який реалізує себе як воля» [51, с. 303]. В основі теорії М. Вебера лежать зазначені думки Г. Гегеля, і він, на противагу марксистській доктрині класової боротьби, завжди був прихильником ідеї компромісу інтересів і соціальних груп як такої, що визначає культурно-історичний розвиток суспільства. При цьому вчений вважав, що спосіб життя, ідеали, політичні й правові погляди будь-якої соціальної спільноти не повинні визначатися виключно матеріальними інтересами, інакше ця спільнота неминуче деградуватиме [51].

Наступною ключовою позицією соціально-політичних поглядів М. Вебера була раціональність, притаманна всім людським вчинкам і

взаєминам, і саме в ній втілено розум і свободу індивіда як найхарактерніші риси соціальної та інтелектуальної атмосфери сучасного суспільства. Саме в раціональному управлінні М. Вебер бачив одне з основних джерел соціальної динаміки. Ідею раціональності М. Вебера було покладено в основу моделі «ідеального» типу сучасної адміністративної організації. Для М. Вебера раціональне управління суспільством і бюрократія Західної Європи початку ХХ ст. – є синоніми. Вчений відсік усе негативне, що не є, на його думку, сутнісним для характеристики бюрократії, і створив її ідеальний тип. Більше того, існуючу буржуазну державу, право і бюрократію М. Вебер, вважаючи найвищою мірою раціональності, фактично перетворив на політичний ідеал. Загальність і незнищенність апарату управління – гарантія існування бюрократії [228, с. 188-189]. У веберівському тлумаченні «раціональність – це формальна, функціональна раціональність, для її повного розвитку необхідно, щоб виник такий самий функціональний, тобто вільний від будь-яких змістовних (ціннісних) моментів, тип управління» [47, с. 89].

Для правильного розуміння позицій М. Вебера важливе значення має його оцінка сутності та ролі держави. Держава, зауважував він, так само як і політичні союзи, що історично їй передували, є пануванням людей над людьми, що спирається на легітимне насильство як на засіб. При цьому М. Вебер виділяє три види внутрішніх причин, на підставі яких люди можуть підкорятися тим, хто має владу: по-перше, авторитет «завжди вчорашнього», тобто моралі, що освячена традицією, традиційне панування, яке здійснювали патріарх чи патримоніальний князь старого типу; по-друге, харизматичне панування, яке здійснює пророк чи в політичній області обраний князь – військовий начальник, чи плебісцитарний володар, видатний демагог і політичний вождь. І нарешті, панування «легальне», засноване на вірі в обов'язковість легального встановлення і ділової компетентності, яка обґрунтовується раціонально створеними правилами [39, с. 647]. Ми бачимо, що вихідним положенням, яке дало підстави М. Веберу відокремити специфіку раціонального управління, стала саме загальна класифікація

історично можливих типів влади: традиційної, харизматичної та раціональної. Появу бюрократії він тісно пов'язував з генезою раціональної держави і права. М. Вебер вважав, що форма бюрократичної організації, сучасником якої він був, прийшла на зміну патріархальній системі середньовічної адміністрації й була тим самим історичним прогресом, що й перехід від феодалізму до капіталістичного способу виробництва [39].

З теоретичної точки зору, за М. Вебером, влада підкоряється тільки праву, а діяльність бюрократії здійснюється на основі раціональної рутинізації, відповідної професійної кваліфікації і має формалізовану відособленість, тобто відособленість владних процесів. М. Вебер вважав, що громадяни підкорюються не чиновнику, а праву; чиновник лише втілює це право в життя. Тому, за М. Вебером, легальне панування і бюрократичне управління – результат багатомісячного процесу раціоналізації права. Бюрократ-чиновник і політичний керівник – це два протилежні типи, тому вчений навмисно їх зіставляє. Ареною професійної діяльності справжнього чиновника, на думку вченого, не має бути сфера політики, оскільки політика означає прагнення до участі у владі або до здійснення впливу на розподіл влади [39, с. 646]. Іншими словами, політик прагне влади (вона для нього є засобом досягнення певної мети, або важлива сама по собі). Відповідно до цього, «чиновники зобов'язані лише управляти, і робити це вони мають неупереджено; звісно, коли не йдеться про питання життєвої важливості для панівного порядку. Навпаки, честь політичного вождя, тобто керівного державного діяча, є...винятково особиста відповідальність» [39, с. 646]. Отже, політик – це той, кого ми сьогодні називаємо політичним лідером, бюрократ же лідерських якостей позбавлений.

Легітимність бюрократичного владарювання М. Вебер виводить з авторитету закону, що приймається у встановленому порядку де підставою панування є закон і правопорядок, а чиновники виконують функцію дотримання і захисту права. Отже, встановлюється режим підпорядкування безособовому порядку, а в його межах визначається чітка сфера впливу

службових осіб – їхня концепція, в рамках якої вони діють, використовуючи свої знання і компетентність як головну умову ефективності [39, с. 189].

Свою теорію бюрократії М. Вебер розробляв у межах вчення легітимної влади, де раціональні правила передбачають існування чітко визначеної системи загальних стандартів та керівних інструкцій. Як пише Б. Гурней, «цінність рішення в такій ситуації вимірюється ступенем його релевантності загальній політиці установи,..бажано, щоби всі важливі рішення, що приймаються установою, відповідали загальній доктрині» [67, с. 174]. Це дозволяє одночасно вирішити відразу дві проблеми: по-перше, реалізувати принцип «легальної влади», коли чиновник діє, так би мовити, «не зважаючи на осіб», а керуючись виключно формальними законами, а, по-друге, примусити чиновника діяти у відповідності з «раціональними цілями всієї організації в цілому незалежно від його персонального ставлення до виконуваної ним діяльності» [47, с. 109-110]. Під раціональним керівництвом М. Вебер має на увазі формування особливого типу ідеального керівника, головною рисою якого є здатність до «абстрагування», він керує не виявляючи жодних почуттів і жодного ентузіазму. Такий керівник є абсолютно нейтральною в емоційному відношенні особою, здатної до формальної, чи, як її визначає сам М. Вебер, «чистої» комунікації зі своїми підлеглими, оскільки привнесення особистих мотивів у вертикальні структури підлеглості завжди має своїм наслідком шкоду інтересам спільної справи. Ілюстрацією подібного нераціонального «забруднення» комунікації вертикальних каналів «через один з яких рішення, що приймаються на верхівці піраміди фільтруються вниз, а через інший – пропозиції та заяви йдуть знизу вгору» може бути модель, яку розробив С. Паркінсон [133, с. 267; с. 100-101]. І, насамкінець, поняттям раціонального духу М. Вебер окреслює таку систему взаємин усередині управлінської структури, коли кожен чиновник має підстави асоціювати свою службу з прогнозованою кар'єрою, що починається з його першого дня на службі і закінчується виходом на пенсію. Така атмосфера внутрішньої раціональності

підтримується існуючою системою пересування по службовій драбині, виховує у чиновників глибоку лояльність як до організації в цілому, так і до свого безпосереднього керівника. Справді, за таких умов «адміністратор не здатний врятувати своїх підлеглих, поки він не врятується сам», а тому всі нижче розташовані ланки намагаються підтримувати статус вищих ланок управління [133, с. 150].

Постійна спрямованість М. Вебера на раціонально-теоретичне моделювання призводить до того, що замість реальних дійових суб'єктів правових, політичних та суспільних відносин ми маємо справу з «ідеальними бюрократами» та «ідеальними політиками» [39]. На думку М. Вебера, чиновник не повинен робити саме те, що завжди й обов'язково має робити політик, – боротися. Бо прийняття рішень, боротьба й пристрасть – це стихія політика. Діяльність політика завжди відповідає принципу відповідності, прямо протилежному принципу відповідальності чиновника. М. Вебер вважав, що бюрократію можна контролювати лише згори, і тому над всією бюрократичною системою мають стояти політики, які будуть висувати основні цілі і завдання для бюрократії. Однак справжня проблема полягає в тому, що в реальності ми стикаємося з «політизованою» бюрократією. М. Вебер вважав, що всі організації є бюрократичними. Для нього бюрократія означала не форму правління, а систему управління, що здійснюється на постійній основі професіоналами, які спеціально для цього підготовлені. Цей тип управління поступово стає панівним не тільки в політичних системах, але в більш-менш великих організаціях – на промислових підприємствах, в профспілках, політичних партіях [47, с. 339-340; 215]. М. Вебер звертає увагу, що факт домінування бюрократичного типу організації системи державного управління не означає, що йому взагалі немає альтернативи, оскільки існують й інші типи легального панування. Так, М. Вебер виділяє три можливі форми управління, які зустрічалися в політико-правовій та адміністративній практиці: а) бюрократичне управління; б) аматорське управління (*avocational administration*);

в) колегіальне управління (collegial administration) [118, с. 46]. Але, порівняно з двома іншими моделями управління, бюрократичне найбільше відповідає тим вимогам, які ставляться в процесі державного управління, коли об'єктом управління виступає така надзвичайно складна і багатоступенева система як суспільство. Розробляючи свій концептуальний підхід до організації системи державного управління, підкреслюючи позитивні сторони державної бюрократії, М. Вебер добре усвідомлював всю небезпеку, що несе з собою бюрократична організація. Найбезпечнішим він вважав перетворення бюрократії на самодостатню систему, коли замість того, щоб виконувати рішення, вона розпочне ще й приймати їх. Владне становище бюрократії засновується на володінні технікою управління, зміст якої має два основні аспекти. Перш за все, це спеціальні знання, отримані професійними державними службовцями внаслідок підготовки у відповідних галузях адміністративно-державного управління. Далі важливе значення мають знання правил бюрократичного процесу у самих відомствах. Бюрократія намагається монополізувати технологію управління, використовуючи такі заходи, як захист службової таємниці, втаємничення інформації тощо [215].

М. Вебер попереджав, що із зростанням самостійності бюрократія виявляє тенденцію до того, щоб керуватися у своїй діяльності не лише функціональними потребами, але й інстинктом влади. Тобто бюрократія виявляє намагання поширювати свій вплив на нові сфери соціального життя далеко за межі власної юрисдикції, й уникаючи контролю з боку суспільства. М. Вебер стверджував, що конфлікти між правовою та бюрократичною владою постануть центральною соціополітичною проблемою ХХ століття. Правова влада, на його думку, в сучасній технократичній державі може врешті-решт відступити перед бюрократичною «неминучістю». Проте власні переконання М. Вебера не дали йому змоги піти далі й побачити фундаментальні суперечності між бюрократією і демократією. Він знімав ці суперечності безособовістю владних процесів і тим, що бюрократія, мовляв, не в змозі формулювати власні цілі, а тільки виконує покладені на неї

завдання. Він навіть виступав за привнесення більшої демократичності за рахунок обмеження адміністративної влади шляхом розширення сфери впливу громадської думки і доступності адміністративних посад [47, с. 192-193; 201]. Веберівська концепція бюрократії і досі вважається зразковою.

В американській адміністративній науці цю ж саму раціональну парадигму розвивав в кінці XIX ст. професор Колумбійського університету, майбутній Президент США В. Вільсон, якого вважають одним з авторів концепції дихотомічного поділу політики і адміністрації. Його головне дослідження з цієї проблеми (яке стало класичним) – «Вивчення адміністрації» («Study of Administration») було видано у 1887 р. [128, с. 24]. Основні положення теорії В.Вільсона: наявність єдиного керівного центру в будь-якій системі управління як необхідна передумова її ефективності і відповідальності, структурна схожість всіх сучасних урядів, відокремлення управління від політики, професіоналізм службовців, організаційна ієрархія як умова фінансової й адміністративної ефективності, наявність кваліфікованої адміністрації як необхідної умови модернізації людської цивілізації й досягнення благополуччя [128]. Як бачимо, М. Вебер і В. Вільсон, йдучи з різних сторін, сформуvalи, по суті, аналогічні концепції. Проаналізувавши їх, можна виділити їх три головні «ідеологічні» постулати: 1) бюрократія однаково ефективно служить будь-якому політичному «господарю», але не втручається при цьому в політику; 2) це – найкраща з усіх можливих форм організації; 3) найважливіша особливість – незалежність від впливу суб'єктивних (людських) факторів на прийняття рішень [154, с. 25].

Розвиваючи і доповнюючи положення М. Вебера, А. Файоль і Ф. Тейлор розробили прикладні теорії раціональної бюрократії [194]. Для А. Файоля будь-яке управління чи «раціональна бюрократія», що претендує називатися ефективним, має засновуватися на певній системі принципів, а саме: розподіл праці; право віддавати накази і влада, що примушує їм підкорятися; дисципліна і покірність, що означає дотримання встановлених

правил у відносинах між організацією та її службовцями; єдність розпоряджень; єдність керівництва; підкорення власних інтересів інтересам організації; справедлива винагорода персоналу; централізація; суворі ієрархія керівних посад; чітке визначення місця, повноважень і функцій кожного керівника; справедливність, що передбачає органічне поєднання доброзичливості з правосвідомістю; постійний склад персоналу; ініціативність робітників; єднання персоналу [209, с. 20-41]. Джерелом цих принципів є «раціональна ідея» організації, яка може бути покладена в основу будь-якої управлінської структури. «Управляти, – стверджував А. Файоль, – означає передбачати, організовувати, координувати і контролювати» [209, с. 12]. Для А. Файоля, як і для М. Вебера, ідеальним зразком дії бюрократичного апарату є «досконало налагоджений механізм» реалізації взаємин управління. Більш того, як і М. Вебер, А. Файоль розпочинає з теоретичного аналізу і лише потім розробляє галузеву концепцію вищого адміністрування [209].

На противагу А. Файолю, Ф. Тейлор ставив собі за мету сформулювати конкретні правила цехового адміністрування і тим надав теоретичним положенням науково практичну цінність. Про намір Ф. Тейлора зробити управління науково обґрунтованим свідчить як термінологія, яку він використовує – «наукове управління», так і запропоноване ним гасло – «наука замість традиційних навичок управління» [194, с. 49]. Уособленням такої системи управління для Ф. Тейлора була раціональна бюрократія, метою якої є не лише ефективне та компетентне управління організаційно-господарськими процесами, але й створення умов для реалізації всього потенціалу, що несуть у собі кожна окрема особистість і весь народ. Отже, у Ф. Тейлора бюрократія перетворюється на своєрідного носія загальнокультурних цінностей. Варто звернути увагу на те, що, Ф. Тейлор наголошує на суттєвих відмінностях між «позитивною бюрократією» та «негативним бюрократизмом», який характеризується відривом влади і управлінських структур від інтересів і прагнень більшості членів організації,

безконтрольністю та формалізмом при виконанні обов'язків, свавіллям чиновників, круговою порукою, безвідповідальністю, зростанням невинуватих привілеїв тощо [194]. Ф. Тейлор звертає увагу на той факт, що «історія розвитку наукової організації управління... викликає необхідність певних застережень», і вважає, що впровадження основних чотирьох принципів наукового управління (адміністрація бере на себе розроблення наукового фундаменту для кожної окремої дії у всіх сферах праці; адміністрація проводить відбір працівників на основі наукових принципів; адміністрація «сердечно» співпрацює з робітниками; встановлюється рівноправний розподіл праці між працівниками та адміністрацією) виступає своєрідним гарантом ефективності управління [194, с. 28]. Для того, щоб бюрократія не стала бюрократизмом, «механізм управління ніколи не повинен ототожнюватися із самою його сутністю, тобто саме управління ніколи не повинно розглядатися як самодостатня мета» [194, с. 93]. Спираючись на значний емпіричний доробок у сфері економічного менеджменту і наслідуючи ці теоретичні розробки А. Файоля і Ф. Тейлора, В. Кейнс та Дж. Мессі в праці «Менеджмент» (60-х рр. ХХ століття), запропонували узагальнюючу модель адміністративного менеджменту, що спирається на такі чотири загальні «раціональні принципи» бюрократичної організації: принцип одного керівника – «жоден з членів будь-якої організації не повинен доповідати більш ніж одному керівнику»; принцип діапазону управління – «жоден керівник не повинен нести особисту відповідальність за діяльність більш як 5-8 підлеглих»; принцип виключення – «керівник має делегувати своє право вирішення непринципових питань своїм підлеглим»; принцип скалярності – «кожна організація повинна мати чітко визначену і зафіксовану в нормативно-правових чи установчих документах ієрархічну структуру» [209, с. 39-43; 215].

Отже, всі ці автори, високо цінуючи значення теоретичного доробку М. Вебера, підкреслюють те, що його цікавила лише формальна організація бюрократії. Однак вся ця критика веберівської теорії є, по суті, критикою

іманентною, тому що жоден з вище згаданих авторів фактично не відходить від загальної теорії раціональності, покладеної М. Вебером у підвалини своєї концепції бюрократії.

Конструкції М. Вебера багато в чому стали основою для розвитку адміністративних наук у ХХ столітті. Отже, звернімося тепер до тлумачення бюрократії, яке ми визначили як «реалістичне». Фактично саме цей підхід зараз домінує в країнах Заходу. По суті, мова йде про поступове доповнення і модернізацію веберівської моделі [128, с. 13]. Особливо це стосується «формальної» (класичної) школи, що сконцентрувала зусилля на вивченні організаційних структур ієрархії, взаємодії інформаційних потоків, статусів службовців різних рівнів, нормативного регулювання всіх сторін діяльності організації. З кінця 20-х років паралельно почала формуватися «школа людських відносин», вона зробила акцент на організації людської системи і на соціологічних й соціально-психологічних аспектах поведінки її членів. Людина почала розглядатися не як посада (елемент структури), а як елемент соціальної організації в єдності трьох основних компонентів (трудова функція, соціальних стосунків, стану робітників). Працівник стає конкурентним багатством установи. Певний час ці школи розвивалися відносно автономно, але пізніше посилювалися процеси її взаємного впливу. Й первинне збагачення веберівської моделі, тобто її рух у бік «реалістичного» трактування бюрократії відбувся, в першу чергу, шляхом включення в модель суб'єктивного, людського виміру, але спочатку без принципового переосмислення самої цієї моделі. Деякі дослідники історії розвитку адміністративних наук вважають, що необхідність доповнити веберівсько-вільсонівську концепцію раціональної бюрократії, її певна обмеженість були усвідомлені в роки Другої світової війни та невдовзі після неї. Важливими кроками на цьому шляху стали дослідження 50-60 рр. Г. Саймона, П. Блау, М. Крозье [281; 248; 254]. Однак з позицій сьогодення стає очевидним, що на цьому етапі відбулося лише переформулювання все тієї ж принципової теоретичної конструкції. Так, коли М. Вебер виходив з ціннісно-

нейтрального підходу, то позицію Г. Саймона можна назвати фактично ціннісною, але лише в тому сенсі, що він доповнив теорію формальної організації елементами неформальної теорії організації. Сама ж пріоритетність ефективності і раціональності як вищих організаційних цінностей, як і раніше, сумніву не піддавалася. Неважко помітити, що таке трактування бюрократії призводить до її ототожнення з професіоналізмом. Наскільки це справедливо, показали праці П. Блау і Г. Саймона, які виступили з різкою критикою цього веберівського положення. Так, П. Блау в своїй праці «Бюрократія в сучасному суспільстві» переконливо довів, що бюрократія і професіоналізм, по суті, уособлюють два різні типи влади: влада на основі положення в ієрархічній структурі, і влада на основі професійного знання» [58, с. 260]. Тому взаємини «професіонал-бюрократ» – це зовсім не обов'язково відносини ідентифікації. У більшості випадків, чи, як пише П. Блау, «в реальності» все відбувається саме навпаки – це дві різні фігури управління. Влада професіонала завжди пов'язана з добровільним підкоренням його вказівкам на тлі визнання його особистого кваліфікаційного рівня, в той час як влада бюрократа ґрунтується на «праві наказу», і тут вже не може бути жодної мови про добровільність підкорення його наказам [250]. Він вважає, що сама концепція ідеальних типів з методологічної точки зору внутрішньо суперечлива і заплутана. Це відбилось і в трактуванні М. Вебером бюрократії як ідеального типу в реальності спираючись не на емпіричні дані й історичні події, а лише на власну інтуїцію. Крім того, суб'єктивізм М. Вебера виявився і в трактуванні бюрократії як розвинутої і досконалої [39]. В результаті подібної «ідеалізації» бюрократія фактично розглядається як історично константна риса суспільства, яка, щоправда, може виступати як у позитивних, так і в негативних формах. Недаремно Й. Шумпетер зазначав, що «бюрократія виростає всюди, за будь-якого політичного устрою...її розростання – єдина певна річ у нашому майбутньому», а М. Ноттурно визначав бюрократію як «проблему, що існує у

всіх економічних системах і в кожній організації» [126, с. 18]. А отже, вибір, як вважає М. Вебер, є лише між «бюрократизмом та дилетантизмом» [39].

Проблема визначення бюрократії є предметом пильної уваги вчених різних шкіл і напрямків, які вважають умовними: імперську («азіатську») й реалістичну, оскільки теоретичні розробки запропонували принципово нову методологічну базу, яка ґрунтується насамперед на конкретному матеріалі і робиться спроба побудувати загальну «бюрократичну модель». Подібна методологічна настанова дала підстави О. Оболонському назвати цей підхід «реалістичним», а В. Макаренко, Е. Охотський, В. Смольков, В. Цветков, хоча і розглядають його як розвиток веберівської теорії, але вказують на притаманний таким представникам цієї течії, як П. Блау, Г. Десслер, Т. Джовел, М. Крозьє, П. Роджерс, Г. Саймон, Х. Якобі, засадничий критицизм веберівської концепції, що фактично дозволяє розглядати їх як представників «нової» концепції, чи «нової хвилі» трактування бюрократії [128].

У межах «імперської» теорії бюрократії, яка розглядається в працях О. Большакової, А. Бузгаліна, Л. Захарової, О. Оболонського, В. Сироткіна, йдеться про дослідження тих особливих політичних, правових та соціальних форм, яких набуває бюрократія у державах імперського типу, тобто про ті специфічні форми взаємин між державою та управлінсько-бюрократичним апаратом, що з необхідністю виникають в ході розвитку будь-якої явної (Китай, Єгипет і т.д.) чи завуальованої (СРСР, а певною мірою і сучасна Росія) імперії. Подібне виключення цього специфічного типу розуміння бюрократії з актуального поля існуючих досліджень, на нашу думку, значно звузить і суттєво обмежить теоретичну повноту наукового бачення теми, що розглядається [154]. Отже так звана «імперська» теорія бюрократії, отримала найбільш повне втілення в азіатських імперіях; тому її називають «азіатською» чи «східною» [128, с. 26]. Ця інтерпретація бюрократії пов'язана насамперед із вивченням цього явища у межах певних суспільно-політичних і історичних формацій, адже при цьому йдеться не про державу

«взагалі», як це має місце у К. Маркса чи М. Вебера, а про конкретну форму державного управління. Суттєвою відмінністю цього підходу до вивчення бюрократії є вихідна інтенція розглядати її як необхідну умову існування певних форм організації великих спільнот людей, що проживають у межах певного географічного регіону і досягли значного рівня розвитку виробничих сил та оволодіння трудовими, технічними і природничими ресурсами. Звичайно, що при цьому мається на увазі така структура, як імперія, оскільки лише стародавні імперії дають нам матеріал, що свідчить про виокремлення специфічних форм організації влади і управління. Історичний досвід свідчить, що численність такого суспільного утворення при достатньо високому рівні розвитку економічного виробництва і ремесла дорівнює близько десяти-ста мільйонам людей, а територія складає сотні чи тисячі кілометрів. Визначними рисами імперської форми державності є політична та господарська централізація, пірамідальна структура управління, панування центру над регіонами, злиття політики та економіки, слабкий розвиток приватних форм власності, домінування колективного над індивідуальним та абсолютне превалювання вертикальних суспільних зв'язків над горизонтальними. Таким чином, саме наявність всіх цих структурних особливостей в окремих суспільствах обумовлює й правомірність зіставлення таких державних утворень, що відстоять одне від одного як у просторі, так і в часі і належать до зовсім різних культурних традицій та історичних епох [128].

Незважаючи на те, що «східна» чи традиційна, як її визначає Ю. Давидов, бюрократія має багато спільного із «раціональною», вона, проте, суттєво відрізняється від неї як за принципами, так і за цілями. На відміну від раціональної бюрократії, метою існування якої є успішне і ефективне управління, бюрократія імперська завжди формується лише як засіб одержавлення соціального, господарського, політичного та правового життя суспільства [68, с. 71-77].

Іншою суттєвою рисою імперської бюрократичної моделі є повна відсутність інституту публічної служби, коли всі чиновники працюють не на забезпечення потреб народу, а на реалізацію інтересів центральної влади та своїх особистих інтересів. У зв'язку з цим особливої уваги набуває полеміка розпочата на початку 50-х рр. XX століття Шан Юе та Го Мо-жо з приводу початку формування чиновницької касти в Давньому Китаї і того, чи можна вважати «лічженів» та «сянь-лао» (керівників общин) епохи Цинь першими справжніми китайськими державними бюрократами. Не вдаючись у деталі теоретичних досліджень, хотілося б акцентувати увагу лише на одному суттєвому зауваженні Л. Переломова, який багато в чому пояснює специфіку цієї імперської бюрократичної моделі: річ у тім, що «особи, які обіймали ці посади, не призначалися державою, а обиралися общиною», і тому, з політико-правового погляду, виконували функції «місцевого самоврядування, а не державного управління» [168, с. 32-33]. Успішність подібної системи управління забезпечується за рахунок постійної підтримки рівноваги прав і повноважень китайських чиновників: щоб при всьому «гігантському», як пише О. Оболонський, обсязі прав ці чиновники не мали змоги усвідомити себе у ролі незалежної і самодостатньої політичної сили [128, с. 10]. Стабільність управління задається за допомогою двох факторів – адміністративно-правового та ідеологічного [238, с. 49-55]. Першим правовим актом, що послужив підставою для створення бюрократичної піраміди, був наказ Дзи Чаня про розподіл всіх жителів царства на групи з п'яти родин, а також закон його наступника Шан Яна про розподіл всього царства на 31 частину, на чолі кожної з яких стояв імператорський чиновник. Як відомо, в давньому й середньовічному Китаї не існувало права приватної власності на землю в європейському розумінні. Імператор, Син Неба, був єдиним землевласником в країні, піддані згідно з конфуціанською традицією, вважалися нібито членами однієї великої родини на чолі з імператором, відповідно, чиновники були управителями імператорської власності [128, с. 27; 234].

Ідеологічним базисом китайської бюрократії стали праці Конфуція і його ідея про наслідування правилам «лі», коли все суспільство фактично підрозділяється на дві верстви: тих, хто править, і тих, ким управляють, що і дало підстави Л. Переломову висловити тезу про те, що «саме Конфуцію належить честь створення китайського бюрократа» [168, с. 90]. За Конфуцієм, лише «ся», тобто «нижчі бюрократи», беззаперечно підкорюються закону і слідують кожній його літері, в той час як вищі бюрократи «цзюнь-цзи» є не лише носіями закону, але й його тлумачами. Проте подібне ставлення до бюрократії має і свій зворотний бік, а саме ризик її перетворення на правлячу верству. Тому вчення Конфуція було доповнено доктриною легізму Шан Яна, який саме і запропонував систему призначення на посади імператором і порядок присвоєння чиновницьких рангів. «Метод заохочення рангами, - пише Шан Ян, - це ключ до життя чи загибелі держави, люди мають боротися за заслуги, як за своє життя» [168, с. 184]. Однак прерогатива розподілу рангів належить виключно до компетенції імператора, який має керуватися такою логікою: «заможних робити бідними, а бідних заможними,...якщо чиновник сильний, то правитель слабкий, якщо чиновник слабкий, то правитель сильний» [168, с. 122]. Зрозуміло, що головним критерієм для призначення чиновників за подібною системою виступає вже не компетентність та відповідність рівня знань рівню субординаційної ієрархії, а особиста відданість чиновника імператору. Нестача відданих бюрократів компенсується завдяки системі тотального чиновницького контролю та імперського терору: «того чиновника, який порушить наказ, нарікати на смерть без права виправдання» [168, с. 235]. Вся система запровадження легістських правил, на думку Л. Переломова, реалізовувалася за такими напрямками: «концепція систематичного оновлення державного апарату шляхом ротації чиновників, концепція рівних можливостей, концепція чіткої градації в середині самої правлячої верстви, концепція уніфікації мислення чиновників, концепція цензорського нагляду, концепція тотального контролю» [168, с. 215]. Історичною спробою

реалізації цього проекту стали реформи першого радника імператора Хань Фейци: «якщо правитель віддає чиновникам частку влади, то вони перетворюють її на сто часток...необхідно позбавити чиновників надії на владу, підтримувати в їх середовищі атмосферу підозри та взаємної недовіри, свідомо поділяти чиновників на групи і таємно підтримувати їх ненависть між собою» [168, с. 215]. Однак його подальша доля переконливо довела, що такий «силовий» спосіб спілкування з бюрократією, коли винищення управлінців автоматично призводить до руйнації держави, зовсім не вирішує проблеми взаємодії влад: самого Хань Фейци, за згодою імператора, спочатку ув'язнили, а потім отруїли [168, с. 131].

Ідеальну модель рівноваги, яка і забезпечила стабільність системи влади і управління в Китаї на довгі віки, було створено за правління імператора Цинь Шихуана. Адже саме він винайшов метод контролю за бюрократією шляхом делегування їй частини владних функцій, «коли правитель бере в свої руки всі важелі правління,... то наймогутнішим стає чиновник» [234, с. 50-51]. Його логіка здається дивною, але це лише на перший погляд, оскільки не можна допустити, щоб на верховного володаря лягла тінь підозри в помилці. Саме тоді і виникає міф про «поганого чиновника», який своїм свавіллям деформує благі прагнення володаря. Цю логіку чудово описав видатний соціолог та економіст Л. фон Мізес: «Якщо деспот, єдиним принципом правління якого є його особисте свавільне рішення, призначає правителя і каже йому: «Будь моїм представником у провінції», - то він робить його свавілля вищим законом цієї провінції... він частково відмовляється від своєї влади на користь намісника», але компенсує цю нестачу влади опосередковано, через «різноманітні директиви та вказівки». Таким чином, на думку Л. фон Мізеса, «змінюється весь характер управління, що й дає підстави зробити висновок про особливу модель бюрократії» [113, с. 38]. Можна визнати те, що поза створенням цієї нової форми бюрократії, подібна традиційна стабільність навряд чи змогла проіснувати продовж такого тривалого історичного періоду. Справді,

стабільність системи влади й управління в Китаї була безпрецедентною і проіснувала майже без змін понад дві тисячі років – до ХХ століття.

В рамках східної моделі державної служби фактор її публічності був мінімальним, вся армія чиновників працювала на забезпечення потреб центральної влади і власних, а не всіх людей. Тому, незважаючи на деякі суто зовнішні атрибути, які надають їй схожості з європейською бюрократією нового часу, О. Оболонський пропонує характеризувати її «як псевдо бюрократію» [129, с. 31]. Характерним прикладом західної імперії може бути держава інків Тауантінсуйю, функціонування якої породило не менш складну структуру управління і бюрократичної організації, ніж Китайська імперія. Спільними рисами обох цих імперій були відсутність приватної власності на землю і висхідна економічна, політична, правова і релігійна орієнтація на центральну постать володаря і господаря, яку в Китаї уособлював «імператор», а в Перу – «сапа-інка». І та, й інша імперії як життєво вирішальну умову свого існування мали вирішувати одну й ту саму проблему ефективного управління гігантською територією, до складу якої входили не лише різні за етнічною належністю народи і племена, але й різні типи економічних і соціальних устроїв. Рішенням цієї проблеми було створення штучної системи адміністративного і господарського управління [154].

Упродовж тривалого часу існування подібної бюрократичної системи у державі інків багатьма дослідниками ставилося під сумніву, але після відкриття у другій половині ХХ століття архівних документів і насамперед так званих *visitas* (звітів іспанських місіонерів та чиновників віцекоролівства) та свідоцтв хронік це вже стало загальноновизнаним і науково обґрунтованим фактом [154]. В основу бюрократичної системи управління в державі інків було покладено десятинну адміністративно-ієрархічну систему – починаючи від управителя десяти господарствами, сотнею (пачака), тисячею (уаранга) і закінчуючи управлінням «хуну», тобто десятьма тисячами. При цьому вся держава адміністративно поділялась на провінції

(уамані), кожна з яких, у свою чергу, складалася з двох, трьох чи чотирьох частин, що дорівнювали 10000 господарств. Зрозуміло, що подібний штучний принцип організації державного управління відразу наштовхнувся на суттєві етнічні, територіальні та економічні вади, оскільки в різних частинах провінцій кількість мешканців зазвичай перевищувала чи недолічувала необхідної встановленої і санкціонованої державою кількості. Для подолання цієї перешкоди було введено закон про розподіл чи злиття провінцій: у тих випадках, коли кількість господарств була зовеликою, то надлишкова частина передавалась до іншої провінції, а якщо наявна кількість була замалою для встановлених лімітів, то тоді практикувалося штучне об'єднання чи «злиття» двох чи більше провінцій. Внаслідок чого, як на це вказує Ю. Березкін, «кількість мешканців у кожному сая завжди виявлялась, принаймні, єдинопорядковою» [21, с. 26; 58]. Наслідком подібної уніфікації адміністративної і соціально-економічної стратифікації суспільства стала фундаментальна трансформація системи ротації кадрів в структурі бюрократичного управління. Адже, на відміну від «китайської моделі», в державі інків фактично не існувало ніякої організованої системи кваліфікаційної підготовки та відбору кадрів на керівні посади. Вважалося, що управляти можна «за аналогією», більш того, зовнішня однорідність господарських структур майже до мінімуму редукувала процес так званого «ознайомлення зі справами» і «входження в регіональну специфіку». Таким чином, за винятковим бажанням сапа-інки на посаду управителя цілої провінції, і при цьому, що найбільш характерно, без жодних шкідливих чи негативних економічних наслідків, міг бути призначений майже будь-який з найнижчих в бюрократичній ієрархії управлінців [144].

«Китайська» бюрократична модель будувалась за горизонтальним принципом (достатньо згадати, що назви імперським міністерствам в бюрократичній системі Ханської династії давалися за назвами сузір'їв та зірок, що розташовані навколо єдиного центру – імператорської полярної зірки), і яка уявлялася у вигляді півсфери, де всі складові, хоча і є різними за

своєю величиною і значенням, але знаходяться в рівній залежності від імператора, «інкська» модель носить яскраво виражений двоступеневий вертикальний характер: перший ступінь – це демократичне управління «камайок», які щорічно переобираються, він охоплює найнижчу ланку адміністративно-господарської системи: від 10 сімей (чунка камайок) до 100 сімей (пачака камайок). При цьому при щорічній зміні самих управлінців їх загальна кількість завжди залишалася незмінною. Другий ступінь – це управління бюрократичної еліти, або бюрократичної аристократії, коли посади зазвичай успадковувалися. Але й на цьому рівні кількість чиновників була константною, що забезпечувалося висхідним «геометричним принципом» [58, с. 336]. Таким чином, єдиною можливістю для збільшення державного апарату було територіальне збільшення самої держави. Цей тип росту державного апарату управління ніяким чином не слід змішувати з ідеальною моделлю «піраміди влади» єгипетських фараонів, оскільки жодного вертикального зростання об'єму та ускладнення структури управління не відбувається. Всю небезпечність існування такої «піраміди бюрократичної влади» для імперії продемонструвала історія того ж Єгипту епохи Птолемеїв, де, за висловом С. Платонова, «бюрократія перетворилася на не контрольовану державою самостійну силу» (в нашій класифікації це відповідає «марксівському» типу бюрократії). Тож, на відміну від «згубного «вдосконалення» бюрократичних структур», в імперії інків відбувалася своєрідна добудова нових вертикальних структур підлеглості [21, с. 140]. Разом зі збільшенням території і відповідно до обсягу захоплених земель, створювались відповідні бюрократичні ланцюжки: якщо в результаті війни територія зростала на 10.000 господарств, то разом із новим «уну камайок» з'являлися десять «уаранка камайок», сто «пачака камайок» і т.д.. При цьому втрачав будь-який сенс розподіл на «нову» і «стару» бюрократію, оскільки вертикальне пересування чиновників відбувалося лише за рішенням верховного владики «сапа-інки» чи внаслідок військових заслуг, коли в результаті вдалої військової операції чиновник фактично сам собі здобував

нову територію і нових підлеглих. Подібна система формування бюрократичних структур призвела до того, що відсутність трьох із шести висхідних політичних принципів правової організації державної влади, виокремлених Л. Переломовим для китайської доктрини легізму (незастосування практики систематичного оновлення апарату, відсутність рівних можливостей для всіх чиновників, відсутність штучної уніфікації мислення чиновництва) мала компенсуватися в державі інків введенням якогось додаткового елементу контролю за самим бюрократичним апаратом [144, с. 215]. Цим додатковим елементом виявилась розбудова, по-перше, складної системи таємного контролю з боку ревізорів – особистих представників голови держави, які так і називались «тікуй рікукі», що означає «очі та вуха Інки». Ці ревізори мали необмежені повноваження при прийнятті рішення щодо заохочень чи покарань чиновників, і не було нічого незвичайного, коли у вигляді покарання призначалась смерть. А, по-друге, інкські владика спромоглися ввести принцип розподілу повноважень в самий осередок бюрократичної влади, що, не знижуючи ефективності її функціонування, значно позбавило її політичної і економічної сили. Йдеться про поділ всієї бюрократичної організації на державних чиновників-управлінців («токрікок»), першим з яких завжди не вистачало достатньої економічної влади, а другим – політичної. Зрозуміло, що такий спосіб контролю за чиновниками залишається продуктивним лише за умови стабільної кількості загального числа адміністраторів, оскільки він жодним чином не запобігає збільшенню кількості бюрократичного апарату, але ця остання проблема вирішувалась завдяки вже описаній системі превенції збільшення апарату через встановлення жорсткої детермінаційної матриці між кількістю земельно-господарських одиниць і кількістю чиновників [21]. До речі, запас міцності такої моделі управління виявився не менш потужним, аніж у китайській бюрократії, яка проіснувала близько двох тисяч років, оскільки навіть за умови руйнації самої держави інків, сама структура управління колоніями залишалася незмінною впродовж віків [21].

Однак, незважаючи на всі можливі відмінності між «західними» і «східними» моделями бюрократії, які було розглянуто на прикладі китайської та інкської держав, обидві залишаються типовими прикладами «імперської» моделі бюрократії. На відміну від «марксистської» моделі, імперська бюрократія виступає як незаперечний позитив, як той складовий елемент, без якого унеможлиблюється існування певної форми держави, а саме імперії, хоча, зрозуміло, що потенційно ця бюрократична модель загрожує державі тим, про що писав К. Маркс, – перетворенням держави на приватну власність бюрократичної системи. На відміну від «веберівської» моделі, ця бюрократія ні в якому разі не є цінністю в собі, тобто вона має виключно функціональний статус і завжди прислуговується єдиній меті – посиленню влади імператора, який є єдиною цінністю, єдиним виправданням і гарантом існування бюрократичних структур. Для імперської моделі бюрократії характерний постійний стан напруження стосунків між державою і бюрократичним апаратом. Це постійна реалізація тактичних планів і стратегічних засобів взаємної нейтралізації цих двох осередків влади. І лише доки зберігається подібний баланс сил, держава має надати бюрократії рівно стільки функцій, щоб забезпечити успішне існування державного ладу, і делегувати рівно стільки повноважень, щоб чиновники були неспроможні перетворитися на окрему політичну силу і усвідомити себе у ролі самостійного агента влади – доки існує і сама імперія. У випадку остаточної перемоги бюрократії, як правило, відбувається військова руйнація імперії з боку інших держав, а знищення державою бюрократичних інститутів спричиняє економічний занепад імперії.

Систему налагодження такого надзвичайно складного владного механізму важелів була детально описано і проаналізовано в працях О. Оболонського. Він, зокрема, виділяє вісім основних складових механізму державного контролю і підпорядкування чиновників: 1) відсутність у чиновників вузької спеціалізації, 2) постійне існування надлишкових кандидатів на державні посади, 3) обмеження перспектив службового росту,

4) особиста залежність чиновників, 5) репресивні заходи проти внутрішньої консолідації чиновників, 6) неоднозначне правове становище чиновників, 7) відсутність будь-яких гарантій щодо майбутньої служби, 8) цензорська діяльність фіскальних органів у чиновницькому середовищі [128, с. 10-11]. Для європейських імперій є характерним змішаний варіант, тому що, відповідно до європейських політичних традицій, діяльність державних чиновників ще з часів стародавнього Риму розглядалася не тільки як служіння суверену, але й як здійснення необхідних для всіх верств суспільства публічно-владних функцій. Тому стару європейську бюрократію слід класифікувати як «напівімперський» варіант [128, с. 31].

В Росії упродовж її історії поєднувалися різні варіанти «імперської» моделі: у XVIII ст. домінувало переплетіння візантійського і татарського варіантів, при цьому останній використовував елементи китайського зразка (зокрема, у збиранні податків). З петровськими реформами до неї додалися елементи від європейського абсолютизму, тобто від «напівімперського» варіанту. А у XIX ст., особливо з другої його половини – з часу реформ Олександра II почали розвиватися й елементи бюрократії. Але в цілому «імперська» модель державної служби домінувала і до 1917 року, а в радянський час отримала новий могутній імпульс [128].

Можна сперечатися про «специфіку» російської бюрократії, про те, що вона не підпадає під жодну з існуючих у вітчизняній та зарубіжній політико-правовій літературі моделей чи концепцій бюрократії, але доволі симптоматичними у цьому сенсі є слова О. Оболонського: «Формування російської бюрократії...пов'язано з розширенням сфери імперської моралі...влада віддаляється від народу і між ними починає швидко зростати прошарок російських бюрократів, яких назвали «найогиднішою верствою російської держави» [128, с. 69]. Характерною визначальною рисою «імперської» бюрократії Росії було завжди протистояння державі. Так, реформа 1699 року і губернська реформа 1708 року лише зайвий раз підтвердила «хворобу», на яку хворіє російське управління впродовж століть:

«це боротьба...держави зі своїми власними органами управління, кращих від існуючих їй так і не вдалося створити» [82, с. 138]. Боротьба з тим, що вище було названо як негативний бюрократизм, є надзвичайно актуальною темою для сучасного українського суспільства, однак, при цьому необхідно пам'ятати про той історичний досвід, що дає нам історія «російського викорінення бюрократії». У зв'язку з цим особливий інтерес становить той факт, що всі спроби поставити під контроль бюрократичний апарат в Росії завжди проводилися «екстенсивними заходами», тобто через створення нових бюрократичних одиниць для нагляду за вже існуючими [128].

За радянських часів прикладом «імперського» механізму контролю було створення спільним декретом ВЦВКу та Раднаркому від 9 квітня 1919 року народного комісаріату державного контролю «для боротьби з бюрократизмом та тяганиною в радянських установах», який менше ніж через рік, декретом від 7 лютого 1920 року було трансформовано у славнозвісну робітничо-селянську інспекцію, а потім у 1923 році, він повністю злився зі структурами Центральної Контрольної Комісії партії [82, с. 188]. Незважаючи на різні історичні епохи, економічні, правові та політичні обставини, сама структура організації системи контролю за бюрократичним апаратом залишається, по суті, незмінною, що дозволяє зробити висновок про певний імперський архетип, задіяний в системі російського державного управління, коли придушення розмаїття інтересів різних соціальних груп веде до зростання частки і ролі апарату управлінців [82].

Одним із перших критиків такого способу організації владних структур управління і контролю за ними виступив видатний суспільний діяч української культури митрополит Стефан Яворський, який у своєму зверненні до Петра I у 1713 році назвав цю систему делегування надзвичайних повноважень одному бюрократичному прошарку над всіма іншими «шкідливою» і фактично вперше спробував поставити під сумнів твердження про «чесного чиновника-контролера». Так, твердження

В. Ключевського про «відсутність історичної пам'яті спричиняє псування історичної далекоглядності» є сучасним і для сьогодні, так, ми змушені визнати, що сьогодні, для України слова С. Яворського є не менш актуальними, як 250 років тому [82, с. 349].

Тривалий історичний зв'язок України з Росією, яка була і багато в чому залишається імперією донині, наклав доволі суперечливий відбиток на історичну і політико-правову долю нашої країни. Наприклад, кажучи про істотні недоліки сучасної централізовано-бюрократичної системи управління, яку ми спостерігаємо в сучасній Росії і загроза якої нависає і над Україною, ми виділяємо такі риси, як відсутність чіткого розмежування функцій різних адміністративних відомств, надзвичайне ускладнення і повільність прийняття рішень, унеможливлення чіткого контролю за діяльністю різних ланок адміністративно-чиновницького управління, свавілля місцевих чиновників і т.д. Все це звучить дуже боляче і актуально для нас як у контексті колишньої «соціалістичної» бюрократії, так і в зв'язку з реаліями сьогоднішньої України.

Отже, виходить, що такі самі проблеми існували два століття тому і в Росії. Однак значущість цього історичного досвіду для України полягає не стільки в усвідомленні проблеми бюрократії, скільки у визначенні шляхів її розв'язання. На жаль, рішення, запропоновані тогочасною імперією, практикуються Росією і сьогодні. Так, тодішня спроба «раціоналізації» бюрократії обернулася лише її посиленням. Катерина вводить новий територіальний розподіл, і замість 20 губерній їх стає вже 50. Головним у системі губернської адміністрації стало правління, що поєднувало водночас поліцейські, виконавчі і розпорядчі функції; це дало підстави казати про формування « нової влади коронних чиновників ». Навіть В. Ключевський, який доволі позитивно сприймав ці нововведення Катерини, був змушений визнати « надзвичайну і надмірну складність створеного управлінського механізму » [82, с. 108]. Все це лише зайвий раз підтверджує тезу В. Цветкова про те, що « явище бюрократії неможливо збагнути ізольовано від соціально-

економічного контексту суспільства і від його політичної системи» [228, с. 118]. Так само, як і думку Л. фон Мізеса, що бюрократія породжується не особами, а державною системою, цілі якої вона реалізує [113].

Отже, якихось однозначних або всеохоплюючих визначень поняття «бюрократія» в науковій літературі немає. Можна сказати, що скільки праць, пов'язаних з дослідженням цього складного соціального феномена, стільки й різних значень, підтекстів, відтінків виявляється в тлумаченні явища, що позначено терміном «бюрократія». Через це, звичайно, за вживанням слова йде його уточнення і роз'яснення. Основна проблема у визначенні терміну полягає в його специфіці, що викликає його багатозначність і багатолікість; крім того, залежно від конкретної історичної ситуації, значення терміну «бюрократія» змінювалося і використовувалося в різних значеннях.

Відповідно до теми дослідження важливим є також визначення терміну «неоконсерватизм», враховуючи, що дисертація присвячена дослідженню еволюції ідеї раціональної бюрократії в неоконсервативних політичних концепціях. Відповідно до словникового трактування, термін неоконсерватизм (від грецького «neos» – новий, та латинського «conservo» – зберігаю, охороняю) – сучасна політична течія, що пристосовує традиційні цінності консерватизму до реалій постіндустріального суспільства і визначає урядову політику та політичний курс провідних країн Заходу останніх десятиліть (наприклад «рейганоміки», «тетчеризму») [152]. Неоконсерватизм як світоглядна система, тип свідомості й політико-ідеологічних настанов не завжди асоціюється з конкретними політичними партіями. Як вважали батьки–засновники неоконсерватизму, політичні принципи, теоретичні схеми тощо слід пристосовувати до усталених національних традицій, звичок, існуючих суспільно-політичних інститутів. Наприклад, якщо лібералізм і соціалізм виникли як течії відповідно буржуазного та робітничого класів, неоконсерватизм є багатошаровим явищем, що віддзеркалювало захисну реакцію різних соціальних верств населення, які не бажали надто різких змін свого соціального статусу, відчували страх перед невідомим і невизначеним

майбутнім. Крім того, неоконсерватизм полягає ще й у врахуванні глибинних психологічних чинників, цінностей і норм, що існують у масовій свідомості. Отже, сучасний консерватизм – надзвичайно суперечливе явище. З одного боку, він виступає за відновлення вільної конкуренції та відповідних соціально-економічних відносин, з іншого – підтримує традиційні цінності з акцентом на сім'ю, громаду, церкву, які руйнуються внаслідок функціонування вільноринкової економіки. Водночас консерватизм є прибічником сильної влади й держави, прав і свобод людини. Але в будь-якому разі сучасний консерватизм, з його поміркованістю, зваженістю та здоровим глуздом, в якому і проявляється раціональність бюрократії, є доволі привабливим, особливо для країн, що переходять від тоталітаризму до демократії. Більш детально понятійно-категоріальна основа неоконсерватизму досліджена у наступному (другому) розділі роботи.

1.2 Наукове обґрунтування ролі бюрократії, визначення специфіки її функціонування в адміністративно-державному управлінні: ретроспективний аналіз та сучасні підходи

У різні часи актуальним було і є питання організації ефективної системи державного управління. Еволюційний процес соціальних змін завжди пов'язаний з розвитком людської цивілізації і, як наслідок, – з управлінською діяльністю, в тому числі у визначенні меж повноважень, ролі та завдань бюрократії, стилю адміністративно-державного управління, професійних умінь державних службовців. Сьогодні саме бюрократія виступає необхідною формою управлінської діяльності, а апарат державного управління як функціональна основа політичної влади за своєю природою є дуже консервативним, не може швидко переорієнтуватися на нові завдання і методи управління, від чого страждає бюрократія і її професіоналізм. Тож депрофесіоналізація апарату управління іноді трансформує раціональну бюрократію в її патологічну форму – бюрократизм. Як відомо, в політології

під бюрократією розуміють специфічну форму соціальних організацій та відносин у суспільстві (політиці, економіці, ідеології тощо), у яких центри виконавчої влади майже незалежні від більшості їх членів; вищий, привілейований прошарок чиновників-адміністраторів у державі, те саме, що й бюрократизм, – ієрархічно організована система управління державою (суспільством) за допомогою особливого апарату, наділеного специфічними функціями та привілеями, що дозволяє йому стати над інтересами більшості. Отже, наукою бюрократія охарактеризована і як організація – специфічна форма політичної або іншої організації, в якій абсолютизовано адміністративні процедури, внаслідок чого влада фактично належить чиновникам (в цьому випадку для бюрократії характерне підкорення справ інтересам кар'єри і формалізму); соціальна група – професійне співтовариство осіб, зайнятих в сфері державного управління [220, с. 56]. Спробуємо на прикладі охарактеризувати стилі адміністративно-державного управління. Наприклад, чиновники на початку ХХ століття уникали ризику, не любили змін, боялися скоїти помилку, бо були б за це адміністративно покарані, то наприкінці ХХ століття стиль адміністративно-державного управління принципово змінився. І. Василенко запропонувала таблицю, що дозволяє порівняти стиль «ідеального бюрократа» за М. Вебером і стиль «ідеального сучасного чиновника державного апарату» у 90-ті роки ХХ ст. (табл. 1.2.1)

Таблиця 1.2.1

Стилi адміністративно-державного управління

<i>Ідеальний бюрократ</i>	<i>Сучасний чиновник</i>
Уникає ризику	Йде на ризик лише за необхідністю
Займається рутинною діяльністю, виконуючи лише накази	Постійно сприймає інновації
Концентрує увагу на самій діяльності	Концентрується на результатах діяльності

Не прагне змін	Прагне змін
Намагається уникати помилок, оскільки передбачається адміністративне покарання	Ставиться до помилок з розумінням
Концентрує увагу на обмеженнях	Концентрує увагу на можливостях, які з'являються
Висуває на перший план безпеку	Висуває на перший план необхідність досягнень
Не має бажання вчитися	Намагається постійно підвищувати кваліфікацію

Таблицю складено за І. Василенко [35, с. 34-35]

На цьому розбіжності з «ідеальною» моделлю бюрократії М. Вебера не закінчуються: бюрократія не є передбачуваною і визначеною, й державні службовці дуже рідко діють у стерильних умовах, які передбачалися у М. Вебера. Далі бюрократія, за М. Вебером, служить високо стратифікованому авторитарному суспільству – такому, де середній громадянин «не суперечить» бюрократу. Демократичні країни Європи і Америки кінця ХХ ст. – це зовсім інше суспільство, де і пересічні громадяни, й законодавці критикують державну адміністрацію, закликають створювати комісії для розслідування дій і зловживань високопосадовців.

Крім цього, структура державних служб наприкінці ХХ ст. зазнала суттєвих змін у багатьох країнах. До середини 70-х років ХХ ст. основний наголос в адміністративно-державному управлінні робився на ділових якостях професійних державних службовців, їх політичній нейтральності і гарантованому терміні перебування на посаді. Але з кінця 70-х років велике значення стало приділятися політичній лояльності, активній політичній ролі державних службовців, особливо тих, які займають високі посади в адміністративному керівництві й управлінні. На практиці це означає більш швидко перестановку в рядах старших адміністраторів і надає політичного

характеру деяким посадам. Так, наприклад, німецькі політологи І. Шмідт і Х. Трайбер розробили ідеальний тип сучасної «політичної бюрократії». Вони зіставили основні характеристики адміністративно-державної діяльності з діяльністю бюрократії «класичного типу» і запропонували таку таблицю (табл. 1.2.2)

Таблиця 1.2.2

**Характеристика бюрократичної діяльності
за І. Шмідтом та Х. Трайбером**

<i>Діяльність «класичний бюрократ»</i>	<i>Діяльність «політичний бюрократ»</i>
Орієнтація на загальне благо, суспільні інтереси	Орієнтація на різні політичні групи, інтереси і цілі.
Переконаність у тому, що проблеми вирішуються виключно на діловій основі, політично нейтральній	Переконаність у тому, що проблеми необхідно вирішувати в процесі політичних переговорів шляхом досягнення компромісів.
Плюралістична політична смуга забезпечення/ парламент, партії, групи інтересів, тощо / розглядаються як зайві і навіть небезпечні	Плюралістична політична смуга забезпечення визначається необхідною для запровадження в життя політичних і державних рішень
Заперечується участь мас в політиці і управлінні	Позитивно сприймається політична активність мас
Рівність розглядається як політична мета	Визнається рівність як політична мета
Слабка взаємодія між бюрократами і політиками	Відносно інтенсивна взаємодія між бюрократами і політиками
Елітна солідарність (переконаність у	Незначна елітна солідарність

тому, що службовці державного апарату мають являти собою еліту в моральному та інтелектуальному відношенні)	
Орієнтація на процедурні способи діяльності	Орієнтація на програмні та проблемні методи діяльності (участь у розробці й оцінці державних програм, прийнятті рішень)

Таблицю складено за І. Василенко [35, с. 37]

Перебудова адміністративного апарату передбачає децентралізацію системи управління, її оптимізацію завдяки раціональному розподілу сфери впливу і функцій. Наукове обґрунтування бюрократії залежить і від самого визначення її функціональної ролі в суспільстві. Спробуємо детальніше проаналізувати функціональні її прояви: як форми існування, характер влади; складної, ієрархічно побудованої структури організації, що передбачає собою посилення управлінської ефективності, як у державній сфері, так і в приватному секторі; частини керівництва, яке не входить до політичної чи виборної структури, яке здійснює повсякденне управління державним апаратом; негативної оцінки діяльності державних управлінців.

Ще раз підкреслимо: бюрократія як тип суспільного устрою, влада й управління перебувають у нерозривному зв'язку. Це є світоглядною основою наукового аналізу природи такого соціального утворення, яким є бюрократія. Отже, неможливо збагнути явище бюрократії та визначити форми і методи подолання чи зменшення її активності ізольовано від соціально-економічного контексту суспільства та його політичної системи.

Як соціальна група бюрократія персоніфікує державний порядок, уособлює управлінські структури суспільства. Загальність державного апарату визначає і загальність бюрократії [228]. Приєднуємося до

визначення, запропонованого В. Цветковим «Бюрократія – це спеціально організована система державних інститутів і посад, а також осіб, професійно зайнятих управлінням справами, речами і людьми» [228, с. 134].

Сучасну державу неможливо уявити без розвинутої бюрократичної системи. Так, наприклад, цінний аналітичний матеріал із досліджуваної проблематики щодо складу і функцій бюрократії містяться в роботах Н. Карагодіна, О. Маленко, які відзначили, що на рівні суспільної свідомості відбувається ототожнення функцій управління з прошарком людей, що формально не мають відповідних політичних прав [80; 102]. Таким чином, функцією бюрократії є управління, необхідне будь-якій політичній системі, оскільки жодне суспільство не може існувати без апарату управління. Адміністрування – втілення суспільної політики, і оскільки за його допомогою виконуються політичні рішення, до переліку функцій державної бюрократії входить і розроблення принципів управління [196]. Неможливо надати вичерпний перелік функцій бюрократії, тому обмежимося найбільш загальною їхньою характеристикою. Можна виділити сім основних функцій бюрократії в державній системі: виконання рішень, обслуговування, ліцензування, збір інформації, дорадча функція, дискреційна діяльність. Первинну функцію бюрократії визначимо як втілення суспільної політики через виконання політичних рішень. Що стосується функції обслуговування, то яскравим прикладом є функціонування великої кількості урядових установ, спеціально створених для обслуговування населення: наприклад, державна служба зайнятості населення надає допомогу у працевлаштуванні. Функції регулювання і ліцензування пов'язані з встановленням стандартів і обмежень в окремих сферах: наприклад, людські вміння і навички мають відповідати галузевим державним стандартам. Функція збирання інформації дозволяє визначити порушення нормативних актів, а також ухвалення доцільних рішень з метою запобігання порушень. Дорадча функція проявляється в залученні експертів і консультантів до прийняття рішень чи шляхів вирішення проблем. Важливою функцією бюрократії є можливість

створювати умови для дії законів (дискреційна діяльність) [196]. Якщо закон прийнято, то його мають виконувати абсолютно всі за умови, що закон є точним і визначеним у відповідній сфері виконання [189].

Бюрократія стала величезною владною силою, але причина цього об'єктивна – ускладнення функцій сучасного державного управління [196]. Разом з вище згаданими функціями з'являються принципово нові. Новизна функцій проявляється в тому, що чиновнику надається самостійність у прийнятті рішень відповідно до своєї компетенції і детального знання своєї галузі державного управління. Всі функції бюрократії взаємопов'язані, і на практиці важко провести чітку межу між ними, універсальної схеми, за якою можна було б раціонально згуртувати їх за спільними ознаками, не існує. Також відсутній абсолютний критерій, який дозволив би чітко розподілити компетенцію державних інституцій. Це все відкриває можливість удосконалення бюрократичного управління. Практичне і раціональне втілення будь-якої функції передбачає наявність складу компетентних службовців, які здійснюють управління державними справами, і без яких волевиявлення правлячої еліти були б насправді лише намірами. І оскільки в сучасному суспільстві апарат державного управління будується на бюрократичних засадах, тому він вважається «необхідним злом», без якого неможливе адміністрування і яке обмежує громадян у впливі на функціонування системи державного управління, посилюючи їх політичне відчуження в суспільстві. Тому недаремно поняття бюрократії в буденному лексиконі набуло негативного забарвлення, стало тотожним зволіканню, зловживанню, недбальству і неефективності адміністративного апарату. Цікаво, що в теоретичних дослідженнях цей термін має нейтральне значення, пов'язане не з оцінками, а з особливими обов'язками, організаційною структурою, специфікою адміністративних процедур і корпоративними інтересами чиновників [228]. Отже, бюрократизм є відображенням у суспільній, груповій, індивідуальній свідомості й поведінці сутнісних рис та особливостей функціонування бюрократії. У найпоширенішому розумінні це

сукупність негативних явищ у діяльності апарату управління, що викликають негативну оцінку, тобто це дисфункція практичної реалізації завдань організаційних структур [228]. Бюрократизм у його політичному втіленні – це порушення елементарної впорядкованості політичних процесів і втрата стійкості політичної систем, зниження чи навіть втрата керованості суспільства з боку держави. Отже, бюрократизм не тотожний бюрократії як організації та організованості, а окреслює лише негативні риси управлінської діяльності, що неминуче притаманні будь-якому раціонально організованому управлінню, і можливі ірраціональні відхилення, пов'язані з корисливими інтересами, зловживаннями, некомпетентністю тощо [211].

Ретроспективний погляд дослідження проблеми свідчить, на жаль, що характерною рисою вітчизняної традиції ставлення до розгляду проблеми бюрократії та бюрократизму було постійне хитання від повної табулізації цієї теми до теоретичної критики, яка заперечувала раціональну бюрократію, намагаючись знівелювати проблему бюрократії та бюрократизму у всіх її проявах. Особливо це було характерно для радянської суспільної науки, а разом з нею – для соціальної практики, коли ідеологічні погляди і настанови завжди суперечили реальним потребам розвитку суспільства. Вони віддзеркалювали певну ідеологічну та політичну орієнтацію з метою викриття деструктивної і дисфункціональної ролі бюрократії в суспільстві, без чого було неможливо в період так званої «перебудови» реорганізувати суспільство, державні структури, підготувати свідомість до глибокої реформації. Проте це було більше схоже на політичну атаку, ніж науковий об'єктивний аналіз. Підкреслювалися характерні риси тоталітарної системи, критикувалася партійно-радянська бюрократична номенклатура, що деякою мірою сприяло утвердженню демократичних засад суспільного життя. Зміст і політична обмеженість антибюрократичної критики мали й негативні наслідки. Підкреслюючи особливість радянського бюрократизму, наука тим самим заважала побачити його загальні властивості, універсальні риси, осмислити його як феномен сучасного суспільства, і це завдало шкоди

насамперед силам демократичної орієнтації, які, прийшовши до влади, недооцінили небезпеку бюрократичного переродження владних і управлінських структур. Очевидно, що сьогодні сутнісний аналіз бюрократизму як суспільного явища викликає не лише академічний інтерес. Настав час для його виваженого й об'єктивного аналізу [80].

У значенні дії слово «бюрократія» не вживається, оскільки є слово «бюрократизм». Суфікс «ізм» вказує на властивості, ознаки речей і способів, за допомогою яких вони функціонують. Визначення і співвідношення понять «бюрократія» і «бюрократизм» вимагає інтеграції результатів історичного, соціологічного, соціально-психологічного, організаційно-управлінського й державницького аналізу. Так, розрізняючи поняття «бюрократія» і «бюрократизм», зазначимо, що перше слугує для визначення певної організації, системи роботи апарату управління («раціональна бюрократія» – за М. Вебером), друге вживається в негативному значенні як групова монополія управлінців на функції управління і засоби влади («ірраціональна бюрократія»). На відміну від бюрократії, бюрократизм, зазначає вчений В. Цветков, – це історико-політичне явище, специфічна форма реалізації управлінської функції за умов монополізації виробництва і розподілу, певного відокремлення управління від власності і праці. Бюрократизм є відображенням у суспільній груповій, індивідуальній свідомості і поведінці сутнісних рис та особливостей функціонування бюрократії. У найпоширенішому розумінні це поняття вживається для позначення сукупності негативних явищ у діяльності апарату управління, що викликають негативну оцінку, тобто це дисфункція практичної реалізації завдань організаційних структур [228, с. 301]. Фактично між бюрократією і бюрократизмом відбувається процес бюрократизації – відрив управлінського апарату від потреб суспільства і поставлених першочергово перед ним цілей. Термін «бюрократизм» у тлумачному словнику пояснюють як систему управління країною, якій властива відірваність від народу і яка здійснюється кастою урядовців, що захищає інтереси панівної верхівки [202, с. 111]. У

значення слова «бюрократизм» у повсякденному житті вкладають розуміння «канцелярщини», адміністративної неефективності, обтяжливих процедур і байдужих до потреб громадян державних службовців. У такій ситуації безпосередній результат діяльності не впливає на становище посадових осіб, яким офіційно доручено відповідати за справу. Система стає ізольованою, вона працює сама на себе. Так бюрократія досягає бажаного: розривається зв'язок між результатами діяльності і становищем та доходами чиновництва. Щодо самої сутності понять «бюрократії» та «бюрократизму», слід відрізнити бюрократичний спосіб організації управління та власне бюрократизм. Сама по собі бюрократія, без негативного відтінку, який підсвідомо накладається на це поняття, являє собою структуру пірамідального типу: вершина – це керівник (посадова особа чи керівний орган), і далі вниз – всі нисхідні ланки. За умов, що кожна ланка сумлінно, швидко та якісно виконує свої функції, бюрократія – це ідеальна форма організації в межах будь-якої адміністративної чи керівної одиниці. На жаль, така практика відсутня. Бюрократизм за обсягом нанесеної ним шкоди можна порівняти хіба що із забрудненням довкілля. «Паперова тяганина», яка виникає внаслідок невиконання чи затягування з виконанням власних зобов'язань, призводить до стопору в роботі цієї організації чи органу [40, с. 7-23]. З точки зору відомого російського дослідника О. Оболонського, бюрократія являє собою соціальну верству, яка здійснює повсякденне управління державою, а бюрократизм – це «притаманна управлінцям соціальна хвороба» [130, с. 21]. В. Граждан стверджує, що бюрократизм пов'язаний з викривленим розумінням та здійсненням державної влади. «Державне управління перероджується у бюрократизм тоді, коли починає замикатись на самому собі. Воно втрачає орієнтацію на завдання конкретних соціальних організацій, суспільства в цілому, натомість зосереджуючись на задоволенні власних потреб» [59, с. 42]. В. Цветков, розкриваючи сутність і соціальне значення бюрократизму як багатопланового явища в державному управлінні, досліджує як негативні, так і позитивні його риси, оскільки

бюрократія за своєю функціональною природою покликана виконувати одночасно політичні, соціально-економічні та суспільно корисні функції [228, с. 177-198]. В. Смольков досліджує проблеми бюрократизму та розмежування цього феномену з бюрократією, а також наводить пропозиції щодо подолання цього негативного явища [179, с. 41-52]. Але погоджуємось з В. Смольковим, що повністю знищити бюрократизм неможливо, а заклики викоринити бюрократизм у певному змісті є утопією, адже він безпосередньо пов'язаний з державною владою та державною службою. Боротьба з бюрократизмом повинна бути спрямована на істотне звуження зони економічних, політичних, юридичних та інших засад, які відтворюють його. Максимум, чого можна домогтися в боротьбі з ним, – це звести до мінімуму його прояв, створити дискомфортні умови для його культивування. Завдання полягає не в тому, щоб у черговий раз «знищити» бюрократизм, а в тім, щоб звужити сферу його панування, скоротити простір дії його традицій. Обмежити бюрократизм можна, лише загнавши його в межі «розумної адміністрації» [179, с. 43].

На думку В. Пугач, з метою об'єктивного дослідження бюрократичного феномену, подолання негативізму в його оцінці є важливим наголошенням на відмінностях семантично близьких, проте не тотожних понять (і явищ) «бюрократія» і «бюрократизм». Також, неможливість чіткого розмежування між політикою та адміністрацією, натомість стверджується необхідність визначення меж політичного у бюрократичній діяльності. У період трансформаційних змін роль бюрократії істотно посилюється, проте не абсолютизується. Виявлено, що трансформаційні процеси істотно впливають на зміни у бюрократичному середовищі. Політична і адміністративна реформи як складові трансформаційних перетворень є причиною невизначеності, нестабільності бюрократичних структур. Спричинена політичною кон'юнктурою, тривала перспектива скорочення, ліквідації, реорганізації апаратів органів державної влади зумовлює стресову ситуацію, зворотною реакцією на яку є відхилення бюрократичної діяльності від

стандартів раціональності, посилення проявів угідливості, бездіяльності, зниження службової відповідальності, підвищення рівня корупції тощо. В. Пугач попереджає, що залежно від тривалості стресової ситуації, подібні прояви у бюрократичній діяльності здатні набути форми перманентного «стилю» бюрократичного функціонування. Високий ступінь політизованості як визначальна ознака бюрократії періоду трансформаційних перетворень обумовлює неадекватне функціям бюрократії розширення меж її повноважень, компетенції і відповідальності, що порушує функціонально-рольові та статусні засади бюрократичної організації. Водночас бюрократія потрапляє у певну залежність від окремих центрів політичного впливу, пріоритети яких не завжди відповідають суспільним інтересам, потребам та цілям [161].

В. Скрипнюк комплексно проаналізувала проблеми бюрократії та бюрократизму, акцентуючи увагу на зв'язку останньої з питаннями політики, права, теорії і практики державного управління, підвищення ефективності та професійності організації державної служби, її кадрового забезпечення. Дослідниця також висвітлює питання правового та політичного регулювання державою адміністративної діяльності в процесі розбудови громадянського суспільства та проведення демократичних реформ [174].

Запропоновані дослідження є спробою подати ретроспективний аналіз цього соціального явища, поглибити розуміння феномену бюрократії, виявити його загальні риси та універсальний характер. З часом зросла віддаленість слова «бюрократія» від його словникового тлумачення, тому є потреба дати докладну характеристику сучасного вживання і прояву цього явища у порівнянні з його класичним тлумаченням.

Проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що взаємозв'язок бюрократії та бюрократизму свідчить, що ці явища залежать один від одного, адже бюрократизм являє собою реалізацію принципів, засад і методів бюрократії в конкретних випадках. Таким чином, не можна викоринити бюрократизм, так само як і не можна позбутися бюрократії. Бюрократія

(чиновництво, адміністрація, номенклатура) – невід’ємний атрибут управління державою.

Аналіз феномену бюрократії передбачає дослідження його історичної значущості, адже це явище пройшло великий шлях у своєму формуванні до нашого часу. Слід підкреслити, що об’єктивне розуміння сутності бюрократії, її ролі та значення в суспільстві неможливе без знання її історичних передумов і джерел, в яких умовах вона виникала. З метою об’єктивного аналізу та оцінки бюрократії слід розмежовувати явища (і поняття) «бюрократія» і «бюрократизм». Взаємозалежність та семантична близькість цих понять зовсім не виключають певної відмінності між ними, наявності специфічних ознак та власних (іманентних) функцій. Бюрократія – це адміністративна система організації, що складається з ряду офіційних осіб, посади і пости яких утворюють ієрархію і які розрізняються формальними правами і обов’язками, що визначають їх дії і відповідальність. Тобто бюрократія – це утворення на соціальному рівні, в якому завдяки наданим повноваженням посадова особа діє у власних інтересах, задля збагачення чи досягнення інших важливих цілей. У свою чергу, бюрократизм є похідним від бюрократії і являє собою реалізацію принципів, засад та методів бюрократії в конкретних випадках. Узагальнюючи, зазначимо, що бюрократія – це управлінська спільнота, система управління, чиновництво, організована робота якого дозволяє підвищити ефективність управлінської діяльності, а бюрократизм – задоволення відомчих інтересів усупереч інтересам суспільства, зневага до змісту справи заради дотримання формальностей. Аналіз теоретичного доробку вітчизняних та зарубіжних вчених з проблеми бюрократії і бюрократизму дає підстави також розглянути наявність суттєвої тенденції до розмежування цих двох понять. На цьому наполягає В. Халіпов, який аргументує свою позицію так: «Бюрократія – це, по-перше, сукупність бюрократично мислячих і бюрократично діючих індивідів в органах влади і управління, по-друге, не завжди правомірне, неаргументоване, принизливе найменування осіб, що за службовим

обов'язком зайняті в адміністративних структурах і виконують відведені їм життєво необхідні суспільству управлінські, чиновницькі та технічні обов'язки, і, по-третє, тип організації, для якої характерний спеціалізований розподіл праці, чітка управлінська ієрархія, правила і стандарти та показники оцінки роботи» [220, с. 429]. На відміну від цього, бюрократизм – це суто негативне явище, що діє на кшталт зляканої хвороби у вигляді «зарегламентованості, підміни закону інструкціями, тяганини, заборони, рутини, стагнації», які здатні знищити і підірвати із середини будь-який найефективніший механізм управління і перетворити позитивну нормократичну бюрократію (владу узаконених норм) на клептократію, чи, як її визначив Л. Баткін у своїй статті «Сон розуму», – «сірократію»[135]. З цього ж розмежування між бюрократією як раціональною організацією будь-якого державно-адміністративного управління та бюрократизмом як «спотвореною, антидемократичною формою управління» виходять такі дослідники, як Є. Охотський та В. Смольков [135, с. 63]. Як соціальна група бюрократія персоніфікує державний порядок, уособлює управлінські структури суспільства, характерні риси її прямо залежать від типу політичного режиму. Загальність державного апарату визначає і загальність бюрократії. Поділ праці зумовлює соціально-психологічні наслідки, породжує корпоративні інтереси, які виявляються в корпоративній свідомості, і стало однією із соціально-духовних передумов бюрократії. Бюрократизм є відображенням у суспільній, груповій, індивідуальній свідомості й поведінці сутнісних рис та особливостей функціонування бюрократії [8, с. 368-371]. Влучними також будуть трактування В. Косяківа і О. Митрошенкова, які визначають бюрократизм як «антигромадський спосіб управління за допомогою формально-консервативного відношення до службових обов'язків, у результаті чого потураються конституційні права громадян, наноситься економічний і політичний збиток суспільним інтересам і цінностям» [142]. «Сутність бюрократизму, — пише Ф. Рудинський, — у приношенні змісту в жертву формі, забутті інтересів держави, суспільства,

громадян заради особистих інтересів, що служать вузьковідомчим інтересам, у бездушному ставленні до людей» [142; 166, с. 35]. Суть бюрократизму, відзначає І. Бестужев-Лада, «виражається в ігноруванні деякими органами виконавчої влади волі членів суспільства, у зневазі суспільних інтересів, у переслідуванні такими посадовими особами цілей, що не збігаються з цілями, інтересами, потребами, цінностями працюючих мас, широких верств населення, суспільства в цілому» [22].

В той же час існує й інша тенденція у наукових дослідженнях з цієї проблеми, репрезентована авторами, які вважають, що недоцільно розводити у смисловому відношенні поняття «бюрократія» і «бюрократизм». Найчастіше це пов'язано з яскраво вираженою емоційно-негативною оцінкою цього явища. Так, один з провідних дослідників цієї проблеми, російський вчений О. Оболонський вважає, що бюрократизм – це серйозне та багатогранне соціальне зло, ворог сильний та непростий. [128]. У політичній площині бюрократизм означає замкнутий, діючий за законами ієрархії жорсткий механізм влади, що стоїть над законом і волею членів суспільства. Ця влада перетворилась на самодостатню організацію, яка функціонує, керуючись лише власними інтересами, а не інтересами суспільства. Бюрократизм має багато проявів, постійно змінюється, має власні суперечності, пристосовується до будь-яких змін у кон'юнктурі. Проте у різноманітності проявів бюрократизму, спробуємо виділити більш або менш великі блоки. По-перше, це різні форми перетворення діяльності окремих адміністративно-управлінських органів на самоціль. Звідси формалізм, відомчість, байдужість до людей. По-друге, різні форми адміністративного волюнтаризму та суб'єктивізму. Діапазон таких проявів – від прийняття теоретичних і практичних необґрунтованих рішень до зневажання встановлених принципів, правил, норм, законності. Сюди відноситься невміння та небажання враховувати наслідки рішень, що приймаються, використання службової інформації з особистою метою, що створює велику небезпеку для суспільства. По-третє, консерватизм і догматизм, різні форми

адміністративних обмежень участі громадськості в управлінні, недовіра до суспільної ініціативи. Один із класичних проявів бюрократизму – адміністративна пасивність. Характерні риси носія цієї якості: безмірна повага до чину та свідомо відмова від будь-яких серйозних самостійних рішень і дій; зведення управлінської діяльності до чекання вказівок «зверху» та використання інструкцій; застосування адміністративного шаблону до дійсності, що змінюється. По-четверте, використання економічних, політичних, ідеологічних засобів, наявних у посадовому розпорядженні, з корисливою метою (кар’єризм, протекціонізм, хабарництво) [101, с. 34].

Отже, до найбільш істотних чинників, які призводять до бюрократизації системи державного управління, слід віднести, по-перше, невідповідність нормативним умовам з подолання службових девіацій, а також незадоволеність матеріальними умовами життя державних службовців. Ці чинники зумовлюють соціальну дезорганізованість апарату державного управління та свідчать про матеріальну неспроможність держави, яка не може забезпечити задовільний рівень життя навіть особам, які перебувають у неї на службі. Разом з вищенаведеними детермінантами можна виділити не менш значущі для бюрократизації фактори, як-от ускладнення функцій державного управління в процесі ринково-демократичних перетворень, низька професійна компетентність державної управлінської еліти та низька загальна культура державних службовців. Отже ці фактори мають загальну об’єктивну основу. Оскільки, бюрократизм є глибинним спотворенням державного управління, оскільки останнє має забезпечити публічний інститут.

Пізнання такого складного та суперечливого соціально-політичного явища, як бюрократія, передбачає необхідність застосування таких основних методологічних аспектів, як аналіз провідних теоретичних концепцій та підходів з бюрократичної проблематики; виявлення природи бюрократії; визначення та аналіз її принципів і ознак. Втім, головну частину формування методології оцінки бюрократії складає визначення понятійного апарату,

насамперед вихідного поняття бюрократії та семантично близького до нього поняття бюрократизму. Зроблений у даному підрозділі наголос на тому, що ці поняття (і явища) не можна тлумачити як тотожні, дозволив до певної міри подолати суто негативне ставлення до бюрократії і на цій підставі здійснити комплексну та всебічну оцінку бюрократичного феномену, з'ясувати специфіку бюрократії як соціально-політичного явища. Осмислення природи бюрократії, яке було здійснено в цьому розділі на основі узагальнень різноманітних теорій соціокультурного розвитку людства, дозволило дійти висновку, що виникнення бюрократії пов'язано з досягненням суспільством певного рівня у своєму розвитку. Необхідність організації спільної праці великої кількості людей, виникнення складної, ієрархічно організованої соціально-політичної системи, в основі якої лежить принцип суспільного розподілу праці; остаточний розпад суспільства на два основні стани, пов'язані з виконанням певних функцій у системі загального розподілу праці, – на тих, хто керує, і тих, хто підпорядковується; поява редистрибутивної (командно-адміністривної) системи – основні умови, які призвели до оформлення бюрократії.

Досліджуючи проблему бюрократії як в історичному контексті, так і в сьогоденні, можна зробити висновок, що бюрократія як ієрархічна структура наділена суттєвими повноваженнями, зосереджує в собі майже всі реальні владні важелі. Така ситуація обумовлює зловживання посадовими особами щодо невиконання чи неналежного виконання ними своїх обов'язків і створює перепони на шляху до нормального функціонування суспільства, нівелює його основні цінності. Проблема бюрократії є актуальною наразі не тільки для українського суспільства, а й для інших країн як Заходу, так і Сходу. За такої ситуації державно-правові інститути, органи управління та інші державні органи потребують реформування. Ці вкрай несприятливі процеси потребують розробки спеціального регулятивного законодавства, «антиреклами» бюрократії як явища, що принижує особистість, залучення до роботи молодих, перспективних кадрів. Перспективу подальших розробок у

зазначеному напрямку становлять дослідження передумов виникнення бюрократичних проявів та видів бюрократизму в системі державної служби України. Грунтовний аналіз проявів бюрократії в системі інститутів політичної влади можна зробити лише у поєднанні наукових розробок минулого і сучасності.

Очевидно, що для розв'язання дослідницьких завдань необхідно провести загальний аналіз вже існуючих в зарубіжній та вітчизняній науці підходів до трактування феномену бюрократії та розв'язання проблеми бюрократизму. Сьогодні «наука про бюрократію» є одним з центральних розділів у теорії держави і права та політології. В країнах Заходу вже багато десятиліть цей напрямок розвивається як самостійна дисципліна, без знань хоча б основ цієї дисципліни – Public Administration – важко уявити сучасного державного діяча, юриста, політика, менеджера чи просто освічену людину.

До шляхів протидії бюрократичним проявам можна віднести:

- прискорення проведення адміністративної реформи з дотриманням тих принципів і засад, які було покладено в основу цього процесу, задля поетапного створення такої системи державного управління, яка забезпечить становлення високорозвиненої, правової держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури, демократії;

- забезпечення політичної нейтральності державного управління шляхом розмежування політичних та адміністративних посад для унеможливлення втручання політичних структур з корисливою метою в управлінський процес;

- забезпечення ротації кадрів як невід'ємної складової системи роботи з кадрами у сфері державного управління, ефективного засобу формування дієвого кадрового резерву;

- періодична ротація кадрів сприятиме запобіганню проявам корупції серед державних службовців, особливо на посадах, які за характером

виконуваної роботи і наданих повноважень пов'язані з підвищеним ризиком корупції;

– доцільно обмежити термін обіймання керівних посад в апараті управління;

– демократизація діяльності державних органів повинна відбуватися за рахунок співпраці з громадськими організаціями шляхом проведення «круглих столів», семінарів і громадських слухань з метою виявлення недоліків у роботі державно-управлінських структур і їх подолання;

– доцільно використовувати проведення постійного моніторингу та корекції стилю і методів роботи в органах державної влади. Отже, взаємозв'язок бюрократії та бюрократизму свідчить про залежність цих явищ, оскільки бюрократизм являє собою реалізацію принципів, засад і методів бюрократії в конкретних випадках і є невід'ємним атрибутом управління державою. Перспективу подальших досліджень у цьому напрямку становить аналіз діяльності суб'єктів боротьби з бюрократичними проявами з метою розробки пропозицій і рекомендацій щодо її вдосконалення та вивчення міжнародного досвіду протидії бюрократизму.

В цьому аспекті також заслуговує на увагу позиція дослідника адміністративного управління Дональда Кеттла, який у книзі «Всесвітня революція в державному управлінні» зазначив, що ця революція, яка розпочалася на початку 90-х років ХХ століття, має шість головних ознак та пріоритетних напрямів подолання бюрократизму:

1. Ефективність. У багатьох країнах люди вимагають зменшення рівня оподаткування та підвищення якості адміністративних послуг. У зв'язку з цим уряди різних країн опинилися перед однаковою проблемою потреби пошуку способів підвищення якості і збільшення кількості адміністративних (державних) послуг при незбільшенні або навіть зменшенні видатків на утримання держави.

2. Маркетизація (перехід до ринкових принципів). Уряди багатьох країн намагалися запровадити ринкові стимули з метою викорінення

недоліків і патологій, характерних для бюрократії. Одні держави проводили інтенсивну приватизацію державних підприємств, інші – спиралися на роботу недержавних секторів і партнерів, які здатні були надавати відповідні послуги на альтернативних засадах. Проте всі ці кроки було спрямовано на реформування і модернізацію внутрішніх рушійних чинників державної політики та заміну традиційних бюрократично-контрольних механізмів ринковими методами впливу.

3. Орієнтація на надання послуг. За даними опитувань громадської думки, в різних країнах зменшується довіра громадян до інститутів адміністративного управління, а державні програми сприймаються ними як неефективні. У зв'язку з цим уряди постали перед проблемою перегляду системи надання адміністративних послуг і загалом механізмів регулювання суспільних відносин. Замість програм надання послуг бюрократичними структурами на основі програм, розроблених держслужбовцями, поширилася практика створення і стимулювання альтернативних систем надання послуг, орієнтованих, насамперед, на задоволення потреб споживача (також ставилося за мету надання громадянам можливості вибору послуги на зразок того, як це відбувається на ринку). З метою реалізації таких завдань запроваджувалися спеціальні програми підготовки адміністративних менеджерів, орієнтованих на задоволення попиту споживача.

4. Децентралізація. У багатьох країнах стратегія реформування державного управління передбачала зміщення центру реалізації різноманітних програм та адміністративних дій на нижчі рівні управління. У такому разі урядові програми показали себе більш гнучкими.

5. Розробка та здійснення політики. Відокремлення практичного управління (реалізації і адміністрування політики) від політики (розробки політики). Як збільшити здатність уряду розробляти і здійснювати політику? Показовим прикладом стала Нова Зеландія, в якій поділили функції управління на два напрями – функції закупівлі адміністративних послуг

(політичні функції) та функції безпосереднього виробництва і надання таких послуг.

6. Відповідальність за результати роботи. Як підвищити здатність уряду досягати обіцяних результатів? Уряди різних країн намагалися замінити традиційні вертикально-ієрархічні системи адміністративної звітності на основі правил і норм, що розробляються органами вищого рівня і надаються для виконання на нижчі рівні влади, такими системами, у яких ефективність роботи влади оцінюється не за показниками виконаних заходів, завдань і використаних коштів, а за показниками досягнутих результатів та корисності для безпосереднього споживача державних послуг [197, с. 28].

Не менш важливими і значущими в рамках цього дослідження є наукові розробки видатного українського науковця О. Бабкіної щодо подолання кризи сучасного суспільства, в тому числі бюрократичної [151]. Як відомо, криза це є не що інше як дисфункція, а дисфункція – це то ще, на поверхні і легко верифікується, але при цьому є реальним проявом процесу, який не взмозі в кінцевому результаті задовільнити вимоги широкого загалу населення держави. Таким чином, можна провести ідентифікацію проявів кризи з дисфункцією системи влади в даному випадку бюрократичної [16, с. 6-7].

Отже, вітчизняний науковець О. Бабкіна виокремлює:

- кризу ідентичності (розрив соціально-структурних підрозділів суспільства з політичною системою);
- кризу легітимності (низький рівень лояльності населення до певної політичної системи, відсутність згоди в суспільстві щодо природи і методів діяльності політичної влади);
- кризу участі (відчуження населення від політичного життя, створення правлячою елітою перепон для залучення до політичної діяльності соціальних груп, які висувають свої претензії до влади);

– кризу проникнення (невідповідність проголошених владою цілей і напрямів соціального розвитку реальній соціально-політичній ситуації, низький рівень можливостей системи державного управління);

– кризу розподілу (порушення принципів забезпечення прийняттого для суспільства рівня матеріального добробуту і допустимої межі соціальної нерівності та соціальної несправедливості) [151]. Таким чином, політичним чинником глобальної революції щодо подолання бюрократизму визначального значення набуває такий чинник, як інтегрований показник і рівень конкурентоспроможності у пошуку способів раціоналізації системи влади і управління різних країн світу.

Висновки до першого розділу

Здійснено аналіз теоретичних і практичних розробок з бюрократичної тематики, про що свідчать історично сформовані теорії та підходи її тлумачення. У розділі зазначається, що існуюча різноманітність тлумачень бюрократії, по суті, зводиться до основних теорій бюрократії: «імперської» («азіатської»), «веберівської», «марксистської» та «реалістичної». Особливість «імперської» («азіатської») теорії бюрократії полягає у залежності чиновництва від політичної влади, визнається необхідність забезпечення рівних можливостей для чиновників, побудова бюрократії за ієрархічним принципом. Веберівська теорія раціональної бюрократії є фундаментом сучасного розуміння бюрократичного феномену, відповідно до якої акцентується увага на пануванні загальнообов'язкових регламентованих процедур у бюрократичній діяльності. Марксистська теорія визнає особливість бюрократії, яка полягає в ототожненні її з державою, де бюрократичний інтерес видається за загальносуспільний. Нововеберівський період у науковій думці пов'язаний з розробкою «реалістичної» теорії бюрократії, в межах якої здійснювався пошук «природної» бюрократичної моделі, у якій акцент робився на дисфункціях бюрократії, оскільки

неможливо уникнути соціальної патології – суперечності між проголошеними цілями організації та її фактичними діями.

Аналіз «східної» і «західної» концепцій надають можливість узагальнити, що особливістю бюрократичної моделі східного зразка є тотальність зосередження повноти економічної та політичної влади (централізація й концентрація влади): цілковите підпорядкування людини державі при відсутності визнання індивідуальних свобод; неподільна єдність державної влади та власності на природні і людські ресурси (так званий феномен «влади-власності»); колективізм виробництва, що уповільнював приватновласницькі процеси. Особливості західного шляху розвитку людства такі: стала тенденція розмежування влади і власності, за якої остання поступово трансформувалась у приватну власність; наявність феномену вільного громадянина, що обумовило можливість кожному громадянину вільно займатись політичною або іншою формою діяльності, діяльність державних чиновників розглядалась не лише з позицій служіння суверену, але й як сумлінне виконання функцій. Здійснено спробу узагальнити вже існуючий матеріал і результати розробок щодо співвідношення бюрократії з такими категоріями, як «державна», «влада» та «управління». Але найбільш виправданим і науково обґрунтованим є розгляд бюрократії як специфічного об'єднання, притаманне сфері управління, яке виникає між управлінськими структурними і масами населення (функціональний аспект). Акцентується увага на питанні вдосконалення бюрократичної організації відповідно до сучасних вимог у контексті системи критеріїв та оцінки бюрократичної організації із застосуванням критерію ефективності, раціональності.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ПРОЯВІВ ІДЕЇ РАЦІОНАЛЬНОЇ БЮРОКРАТІЇ В НЕОКОНСЕРВАТИВНІЙ КОНЦЕПЦІЇ, ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ І США У 70-80 РОКАХ ХХ СТОЛІТТЯ

2.1 Понятійно-категоріальна основа неоконсервативної концепції

Зміні епохи постіндустріалізму і постмодерну сприяв розвиток глобального виміру політики, економіки, науково-технологічної і культурної трансформацій, які в кінцевому результаті почали визначати обличчя майбутнього світового трансформаційного суспільства. Крім того, змінилась роль суспільної свідомості і духовної культури, інтенсивно зріс динамізм соціально-політичних процесів з їх впливом на всі сфери суспільного життя. Тому тема, пов'язана з розвитком держави, інститутів влади, набула особливої значущості, обумовленої процесами в реальній політиці, – ускладненнями в системі державної влади, ростом і розвитком державного апарату, посиленням взаємовідносин державних організацій та інститутів державного сектору, введенням в практику державного управління елементів, характерних для бізнес-структур, і т.д. Все це спонукає до пошуку відповідей на невідкладні питання політичної практики, ефективності діяльності державних інститутів й визначення меж і ступеня впливу політичних рішень на діяльність державних структур. Вивчення накопиченого наукового досвіду допоможе при визначенні меж впливу політики на державні інститути і встановленні самої сутності державного апарату (політичного чи адміністративного) при визнанні раціональної бюрократії і державно-владних інститутів головними об'єктами дослідження. Отже, зростає необхідність у порівнянні і співвідношенні наукового досвіду різних країн, досконалому вивченні історії в світовому

масштабі. Також варто врахувати і важливість політичної науки, яка відображає знання, намагається оновити теоретичні розробки старих філософських і соціологічних шкіл, напрямків з урахуванням еволюції своїх теоретичних і методологічних засад. Головною лінією цього дослідження є обґрунтування існуючих ціннісних постулатів та принципів неоконсервативної концепції як сучасної методології політичного мислення та політичної практики в державотворчій площині. Як відомо, неоконсерватизм отримав у спадок теоретично обґрунтовані постулати різних політичних напрямків і концепцій, які є досить суперечливими і потребують розгляду.

Так, наприклад термін «консерватизм» вперше було використано французьким письменником Р. Шатобріаном (1768-1848), який у 1818 році почав видавати журнал «Консерватор» [152, с. 271]. З тих пір слова «консервативний» і «консерватизм» не мали чітких визначень і часом використовувались синонімічно, що значно ускладнювало аналіз цих явищ. Одні вбачають в консерватизмі певний тип мислення, другі – стиль поведінки, а треті – форму ідеології. Але найчастіше під консерватизмом розуміють політичну філософію, тип політики, спрямованої на захист традиційних устоїв суспільного життя, непорушних цінностей і протистояння різкому оновленню та радикальним новаціям. Надати універсальності визначенню поняття консерватизму дуже складно, оскільки для кожної соціально-культурної і політико-економічної традиції об'єктом збереження виявляються кардинально різні, а іноді зовсім протилежні комплекси ідей, цінностей, ідеалів.

Відомий німецький соціолог Карл Мангейм, аналізуючи у своїй праці «Консервативна думка» структуру консерватизму в її загальнотеоретичному аспекті, першочергово протиставив дві його форми: «природній консерватизм», або традиціоналізм як об'єктивної суспільної структури, і суб'єктивізм, який ізолює людину, але прийшов до однозначного визначення, що консерватизм виріс із традиціоналізму. Але традиціоналізм і

консерватизм – це не синоніми, оскільки традиціоналізм проявляє специфічно консервативні риси тільки тоді, коли відбувається вираження певного способу життя, мислення і опозиція до революційних змін [104, с. 135-146]. Традиціоналізм у розумінні К. Мангейма принципово позбавлений харизматизму, і називає традиціоналізм первісною, інтуїтивною, «інстинктивною» формою соціальної орієнтації, властивої феодальному суспільству. «Можна, – за словами дослідника, – орієнтуватись на далекі від дійсності, трансцендентні буття фактори і тим не менше прагнути до збереження і постійного репродукування існуючого способу життя» [104]. Консерватизм, на думку К. Мангейма, відрізняється від традиціоналізму насамперед тим, що є функцією специфічної історичної і соціологічної ситуації. Традиціоналізм – це загальна психологічна позиція, котра втілюється у різних індивідів як тенденція орієнтації на минуле й уникнення новацій. Поряд з цим за певних обставин, визнає К. Мангейм, традиціоналізм є фактором становлення нових форм суспільної взаємодії. Підкреслюючи глибинний зв'язок консерватизму з тенденціями розвитку суспільства і держави, автор ставить питання щодо процесів, які впливають на їх розвиток. І головне, ці процеси неможливо обмежити чіткими структурними параметрами, до яких відносяться досягнення національної єдності, участь населення в управлінні, включення держави в світовий економічний порядок, вирішення соціальних питань і проблем [104].

Як зазначає ще один з провідних дослідників консервативної думки, англієць К. Рассел, політичний консерватизм як цілісне світосприйняття проявився вперше в 1790 році, коли було опубліковано «Враження від революції у Франції» Е. Берка [84, с. 3-19]. При цьому К. Рассел розглядає консерватизм як антитезу радикалізму, вкладаючи в обидва поняття, крім формального, також конкретно-ідеологічний зміст, притаманний англійській традиції. К. Рассел нараховує шість принципів «англійського консерватизму»: віра в трансцендентність законів, керованих суспільством; обмеженість людської природи їх зрозуміти; культ життя такого, яке воно є;

віра в необхідність поділу людей на класи й існування рівності лише перед судом Божим; віра в традицію; визнання того, що будь-яка реформа повинна бути перш за все розсудливою, тобто бути засобом збереження, а не руйнації. Крім того, шести принципам консерватизму К. Рассел протиставить п'ять принципів радикалізму: віра в необмежений прогрес людини і суспільства засобами позитивного законодавства і зміни навколишнього середовища; нехтування традиціями, віра в розум, відмова від формальної релігії; тотальна демократія, відмова від привілеїв, помірковане ставлення до приватної власності, заперечення держави як божественної установи [281, р. 3-9; 24, с. 121-132].

Отже, за К. Расселом, консерватизм більшою мірою акумулює традиційні для Англії принципи громадянської свободи, радикалізм же робить акцент на «рівності умов» і свободі політичного самовираження особисті і суспільства. Говорячи ширше, консерватизм, за К. Расселом, стверджує свободу людини, наслідування суспільним традиціям, а радикалізм – свободу досягати різноманітних соціальних інновацій. Обидва підходи, в залежності від конкретної ситуації, можуть виявитись як ліберальними, що охороняють права і свободи людини, так і антиліберальними, узурпуючи її права і свободи.

Інший англійський політолог – Р. Нісбет називає консерваторів представниками «однієї з трьох великих ідеологій минулих століть Заходу», двома іншими, на думку вченого, є лібералізм і соціалізм. При цьому якщо соціалізм надає перевагу державі перед особистістю, а лібералізм – особистості перед державою, то консерватизм робить акцент на інтересах соціальних груп і об'єднань, таких як церква, класи, сім'я, та ін. Крім того, Р. Нісбет, наслідуючи Е. Берка, стверджує, що базовою консервативною цінністю є свобода, розуміючи свободу як життя за традицією і звичаями [273, р. 35].

Варто звернути увагу також на три різновиди консервативної ідеології:

1) традиціоналізм, який робить акцент на необхідності збереження соціальних звичаїв і дотримання моральних традицій, притаманних ринковому капіталізму (Е. Берк, Ж.де Местр, Л. де Бональд). Традиціоналізм – це консерватизм, заснований на рівні почуттів і зрежисованих політичних ініціатив та гри на масовому настрої;

2) лібертаризм відмічає прихильність ідеям крайнього антиетатизму, необмеженої свободи індивіда. Теоретики цього руху (Ф. Хайєк) вважають, що права індивіда передують інтересам колективу, державне втручання в економіку недопустиме, а держава всезагального блага – лише варіант соціалізму. Позиції лібертаризму особливо посилились у кінці 70-х років ХХ століття;

3) неоконсерватизм відповідно до засобів вирішення ряду важливих політичних і соціальних питань досить схожий з неолібералізмом, з якого ним було сприйнято ідею суспільного розвитку, історичної, соціальної і політичної активності людини, демократизації політики і соціальних відносин. Центральний аргумент неоконсервативної економічної політики – неефективність кейнсіанських методів державного регулювання [165, с. 44-59; 65, с. 66-68].

Сучасний консерватизм – це явище синтетичне, складне, багатопланове і вкрай суперечливе, в якому співіснують різноманітні і навіть суперечливі, несумісні і конфліктуючі між собою ідеї, концепції, установки і принципи. Все ж таки російський вчений К. Гаджиев вважав можливим виокремити в ньому три напрямки: неоконсерватизм; «нові права»; традиціоналістський, або патерналістський консерватизм [46, с. 56].

Однак і сама концепція автора, і його типологічний аналіз наводять на думку про те, що і ця структура не охоплює всієї повноти феномену консерватизму. Так, на додачу до власної системи К. Гаджиев пише про «радикалістський» рух консерватизму, включаючи до нього тих самих «нових правих» і неоконсерваторів ряду країн, чиї позиції пов'язані з

занадто радикальними засобами вирішення питань у політичній і соціально-економічній сферах (тетчеризм, рейганоміка).

Спробуємо розглянути основні напрямки розвитку ідей консервативного спрямування. Відомий американський політолог Семюель Хангтінгтон вважає, що на відміну від лібералізму, класичний консерватизм не спрямований на реалізацію особливого уявлення про кращий суспільний устрій. Він втілює загальне ставлення до порядку і змін, захищаючи перше і протиставляючи останнє [222, с. 76].

У нашому дослідженні основний акцент зроблено на виявленні важливих етапів формування і еволюції головних напрямків концепцій, консерватизму і лібералізму, а також їхній вплив на найновіші ідейно-політичні течії, які виникли в їх рамках. Але ми не будемо претендувати на вичерпність розкриття їх змісту ідей, концепцій, елементів і принципів, а зупинимось лише на їх загальних і найбільш характерних соціально-філософських позиціях. Так, процес зближення консерватизму і лібералізму охарактеризувався поступовим опануванням консерваторами багатьох положень лібералізму: обидва явища не можна визначити як єдину і цілісну теорію, в центрі уваги обох є апеляція до розуму, через який проявляється свобода людини, раціональність передбачає віру в розум і прогрес людства, який засновується на знаннях, що дають змогу не лише адекватно розуміти навколишній світ, а й змінювати його на краще [46, с. 46-59]. Відповідно, раціональність передбачає, що світ побудовано розумно і його можна пізнати, оскільки за допомогою розуму ми здатні осягнути всі проблеми, які постають перед людством. Обидва напрямки є прихильниками філософського ідеалізму. Але при цьому представники консерватизму, підтримуючи значення розуму і цілеспрямованості дій людини у перебудові суспільства і перебільшуючи роль традицій і релігії, відкидають окремі ключові положення прагматизму і інструменталізму, які слугують ідейно-теоретичною основою лібералізму. Також спільність між консерватизмом і лібералізмом полягає у визнанні негативної ролі ідеології в суспільстві,

запровадженні на її місці соціології знань, побудованих на узгодженості інтересів, безконфліктного характеру суспільно-історичного розвитку [46, с. 105].

У консерватизмі домінуючою ознакою є не концептуальна цілісність, а актуалізація сукупності окремих проблем, навколо яких відбулось формування самостійних напрямків. Простежується постійне звернення консерватизму до базових положень – традиціоналізму, права й порядку, організму, влади і власності [165, с. 45]. На противагу йому, політична доктрина лібералізму дотримується інших засадничих положень: індивідуалізм, свобода, раціональність, толерантність і плюралізм, конституціоналізм та демократія. Консерватизм пройшов значний еволюційний шлях, одночасно простежується певна логіка його розвитку, яка полягає в переході від домінуючого авторитарного підходу до поступової абсорбції низки положень лібералізму. Отже, вищезгадані політичні доктрини впродовж тривалого періоду свого існування зазнали суттєвих трансформацій.

Традиційний консерватизм і його сучасний прояв домінував у британській консервативній партії до тетчерівської революції кінця 70-х років минулого століття. Але британський варіант консерватизму з'явився вже після відміни абсолютної монархії, коли розпочалися соціально-економічні реформи. Наприклад, те, що називається консерватизмом в Англії, має суттєві відмінності в Америці, де консервативна форма лібералізму протиставляється народному, або демократичному лібералізму, і тому має визначення ідеологічного консерватизму. Цей консерватизм пов'язаний з розвитком торгівлі, промисловості, приватного підприємництва й мінімальної ролі держави. А з іншого боку, у Сполучених Штатах Америки відсутність аристократії, наявність вільних земель і розповсюдження комерційного духу звели цю традиційну форму консерватизму до мінімального рівня. Ідеологічний консерватизм фундаментально відрізняється від класичного. Останній не пропонує ніяких утопій і не має

програми фундаментальних змін. У ідеологічного консерватизму є образ, який варто реалізувати, і для нього революційні зміни – це не пустий звук.

Традиційний аристократичний консерватизм знаходиться в чіткій опозиції до лібералізму. Класичний консерватизм протистояв лібералізму, коли останній кидав виклик існуючому порядку, але захищав ліберальні цінності і інститути, коли вони представляли вже існуючий порядок. Американський ідеологічний консерватизм – близький родич американського демократичного лібералізму, обидва вони походять від Джона Локка. Ідеологічний консерватизм веде постійну полеміку з демократичним лібералізмом, але не може спростувати їх спільного спадку, не заперечуючи самого себе [65].

В 1970-1980 роках виник неоконсерватизм як новітнє втілення ідеологічного консерватизму і домінуюча форма консервативного мислення. Його інтелектуальним батьком вважається Мілтон Фрідман, найбільш яскравим захисником – Ірвінг Крістол, а політичним втіленням - Рональд Рейган і Маргарет Тетчер [165, с. 56-57; 137, с. 69-71]. Як тільки закінчилась холодна війна, проявились серйозні відмінності між неоконсервативними і класичними консервативними поглядами на зовнішню політику, причому неоконсервативні погляди часто збігалися з ліберальними. Як і ліберали, неоконсерватори прагнули використовувати американську міць для розповсюдження американської мрії. Однак вони виокремлюють дещо інші елементи цієї мрії, і ця різниця відображається в тому, що республіканці віддають перевагу розповсюдженню ринків і вільного підприємництва, демократи – демократії і виборів. Класичний консерватизм і «американський консерватизм», який називається ідеологічним, об'єднують базові принципи: пріоритет свободи перед рівністю, потенційна небезпека тиранії при правлінні більшості, права людини як дещо зароблене, а не надане, важливе значення приватної власності, суттєва роль релігійного почуття для людини, консервативна місія освіти, універсальність справедливості. З урахуванням дискусій і різниці між консерватизмом і лібералізмом, Семюель Хангтінгтон

виділяє три характерні відмінні риси консерватизму: віра в Бога, концепція людської природи і служіння нації. Тим самим консерватори захищають перевагу традицій, що забезпечують зв'язок минулого з теперішнім [222, с. 92]. Консерватизм, на відміну від лібералізму, має коріння в релігії. Для консерватизму людина – далеко не міра всіх речей. Існує Бог і вищий закон, непідвладний людині. Крім того, в консервативній перспективі зло можна пом'якшити, але неможливо знищити. Зло є продуктом неправильних інститутів і політики. Таким чином, консерватизм розглядає конфлікт як неминучий прояв людської природи, тому й існують реальні конфлікти інтересів [65].

Розглядаючи типологію консерватизму, варто згадати типологію, яку запропонував А. Мельвіль, аналізуючи історичні та ідейні традиції консерватизму. Отже, вчений запропонував три основні напрямки: перший напрямок сповідує втручання держави в сферу ринкових відносин (традиціоналізм), другий напрямок сповідував вільний ринок і тому отримав назву «економічного консерватизму» (лібертаризм), третій напрямок став реакцією на розпочату в 70-і роки кризи пануючих форм американського лібералізму, його ідеологію і соціально-економічну політику. Одним з його проявів і став неоконсерватизм [113, с. 56-140]. Отже, влучно російський політолог А. Мельвіль зазначає, що консерватизму відомий лише один тип соціальної історичної залежності – це зв'язок з минулим [113, с. 33].

Так чи інакше, сучасний консерватизм взаємодіє з ліберальною традицією, яка відстоює пріоритети вільного ринку і приватного підприємництва від претензій державної бюрократії і тому стала в 1970-1980-х рр. органічною складовою неоконсервативного напрямку. Головний критерій, яким відрізняє позиції консерваторів від лібералів, полягає в тому, що перші послідовно відстоюють пріоритет загальних інтересів держави, нації над індивідуальним. Сучасні консерватори постійно акцентують увагу на таких поняттях, як нація, історія, релігія, стимулюючи в умовах

глобалізації і росту наднаціональних структур розвиток саме національної свідомості, не відкидаючи ідею націоналізму як віджиту історію [65].

Крім того, на протигагу ліберальному реформізму неоконсерватори висувають тезу про існування «меж соціальної політики». В той час як ліберали вважають, що для кожної проблеми існує своє рішення, радикал вважає, що для кожної проблеми існує загальна відповідь – всезагальне соціальне перетворення, неоконсерватори вважають, «що можливе лише часткове вирішення соціальних проблем». Згідно з думкою неоконсерваторів, безуспішність реформістських прагнень лібералів обумовлена групою факторів, головні з них – обмеженість матеріальних ресурсів і засобів, які можна використовувати при вирішенні суспільних проблем, а також ріст складнощів і некерованість суспільної системи, обмеженість людських знань і принципова непередбачуваність наслідків втручання в хід соціальних процесів. Так, наприклад, Д. Белл прямо пов'язує кризу ідеології лібералізму з її нездатністю зрозуміти ускладнення соціальної реальності, тобто крахом знань [248, р. 135].

Неоконсерватори стверджують, що соціальна напруга, яка виникла в результаті зростаючих вимог до держави і збільшення її соціальних функцій, може бути зменшена тільки шляхом переносу пошуку рішень багатьох соціальних проблем у сферу ринкових відносин. Таким чином, механізм ринку отримує в неоконсерватизмі не вузько економічну (як у неолібералів), а соціально-політичну інтерпретацію, коли акцент робиться не стільки на економічні процеси, скільки на «упорядкування» системи соціального забезпечення [231, с. 197].

Неоконсерватори також звинувачують лібералів у заохочуванні «революції зростаючих вимог», яка характеризується надмірністю очікувань і вимог громадян щодо підвищення рівня життя і перспектив досягнення все більшого матеріального благополуччя. Саме це, на думку неоконсерваторів, і призвело до інфляції, що спричинило ріст внутрішньополітичної

нестабільності і некерованість політичною і соціально-економічною системами.

Позиції неоконсерваторів характеризуються різким несприйняттям ідеї соціальної рівності в її «новій ліберальній» трактовці, коли рівність можливостей все більше сприймалась як вимога рівностей результатів [137, с. 74]. Відповідно до неоконсервативних уявлень, «рівність можливостей» повинна розумітись як ліквідація станових обмежень і зрівняння всіх людей як громадян перед законом. Варто підкреслити, що в рамках інтерпретації різноманітних аспектів соціальної політики неоконсерватори по-своєму сформулювали модель відносин між індивідом і суспільством, громадянином і державою. В сучасних умовах індивід змушений насамперед розраховувати на власні сили і локальну солідарність співгромадян, в той час як держава, базуючись на моральних принципах збереження суспільства, повинна забезпечувати необхідні для громадянина життєві умови на засадах правопорядку, стабільності й послідовності [65].

На наш погляд, особливо важливе місце в концепції неоконсерватизму займають соціально-етичні погляди, які характеризуються досить песимістичним сприйняттям сучасного суспільства. Сучасна історична епоха відрізняється особливим культурним контекстом, в рамках якого протікають соціальні процеси – глобалізація соціального простору, масова міграція, ріст вимог, інтенсифікація способу життя, втрата традиційних цінностей, зміна моделі сім'ї й ролі людини в суспільстві та ін.

Враховуючи те, що формуванню нового типу консервативної ідеології (неоконсерватизму) сприяло саме розчарування в ідеології і соціальної політики лібералізму, вважається, що неоконсерватизм – це ідеологія, яка пройшла певний процес трансформації. Розгляд консерватизму ускладнюється тим, що його часто сприймають негативно як реакцію, спрямовану проти революційного знищення режиму, реакцію на просвітницькі ідеї, на руйнівні ефекти капіталізму, політичного лібералізму тощо.

Якщо здійснювати подальший аналіз теоретичних розробок щодо визначення наукових аспектів сучасного консерватизму, то необхідно звернути увагу на ідеологічні принципи, які визначають державну політику країн Заходу. Загалом неоконсерватизм дуже вдало пристосував традиційні цінності консерватизму до реалій постіндустріального етапу розвитку суспільства [174].

На початку 80-х років ХХ століття однією з найбільш гострих проблем політичного життя багатьох західних держав стала проблема ефективності держави і її державного апарату у визначенні масштабів їх діяльності. Еволюція постіндустріального суспільства поставила під сумнів як значущість кейнсіанської політики, так і саму діяльність «соціальної держави» і пов'язану з нею політику прибутку й підприємницьку функцію державних органів. Реформізм, техно-ліберальний оптимізм зазнав фіаско в середині 70-х років ХХ століття, саме тоді, коли реформістська ідеологія в цілому як метод і спосіб пояснення сучасної суспільної еволюції виявилася неефективною. Тому економічна криза висунула ряд питань щодо можливостей і меж державного впливу на суспільство. Представники неоконсерватизму прагнули усвідомити процеси, які відбувались у соціально-політичній і економічній сферах, виробити теоретико-методологічну платформу політичного курсу, який би відповідав новим реаліям і вимогам західного суспільства. Відбулась переоцінка ряду теоретичних положень про місце і роль держави в суспільстві, держави і демократії, про політичний плюралізм і розподіл влади, про політичну свідомість і культуру, і про людину політичну. Особливе місце у висуненні і вирішенні цих питань займають представники неоконсервативної політичної думки. Вони намагаються подолати етатистський підхід ліберально-реформістських політологів, які були прихильниками поширеного регулювання, проповідниками державного патерналізму. В неоконсервативному варіанті політичної концепції чітко переплітаються авторитарні і демократичні тенденції розвитку і функціонування політичних

процесів і систем. Підкреслюється роль ціннісних орієнтацій, моральних традицій як важливих регуляторів суспільно-політичного життя. Відмічається роль права в суспільстві, своєрідно трактується концепція правової держави, в якій обмежується надмірна демократизація.

Ідеологічна ситуація, що виникла в розвинутих країнах Заходу на межі 70-80-х років минулого століття, обумовлює актуальність аналізу змісту, тенденцій розвитку сучасної політичної думки. Ідеологічні зміни передбачають поглиблений систематичний аналіз розвитку консервативних тенденцій у політиці й ідеології провідних країн, соціальної ролі консерватизму 70-80-х років. У вітчизняній політичній науці склалася тенденція вивчення неоконсервативної концепції і самого феномену неоконсерватизму в історичному, соціально-економічному, політико-правовому аспектах. Враховуючи варіативність проблеми, її міждисциплінарний характер, можна виділити ряд напрямків у цій області. Варто звернути увагу на наукові розробки провідних науковців, які являють собою цінність як у плані постановки, так і вирішенні деяких проблем теоретичного характеру, а також розробки методики дослідження для введення в науковий обіг емпіричного матеріалу. Як відомо, існує ціла низка робіт, присвячених дослідженню проблеми еволюції сучасного західного суспільства, що знайшли своє вираження в «неоконсервативній хвилі» 70-80-х років (праці Г. Ашина, Д. Видріна, К. Гаджієва, В. Громовика, Ю. Замошкіна, А. Мельвіля, Н. Перегудова та ін).

При аналізі політичної думки неоконсерваторів велике значення приділяється розкриттю соціальної та ідейної сутності, пов'язаної з аналізом концептуального змісту і ефективності впливу на політичні процеси суспільства.

Незважаючи на значний об'єм наукових досліджень з проблематики неоконсерватизму, все ще потребують свого розширеного, комплексного наукового дослідження політичні теорії, концепції і погляди цього напрямку. Поки що відсутні комплексні дослідження розвитку елементів

державно-владної системи, в тому числі феномену бюрократії в неоконсервативних концепціях і пов'язаної з нею цінностей професіоналізму, легітимності, демократизму рішень, прав людини і т.д. Тому не даремно неоконсерватизм набув ознак демократичного змісту, пов'язаного саме з його реакцією на загрозу всеохоплюючої бюрократизації суспільного життя і всезагального поглинання державою. Неоконсерватизму притаманний підвищений інтерес до проблеми цінностей і моральної мотивації політичних процесів та інститутів. В цьому проявляється загальне невдоволення неоконсерваторів позитивістськи налаштованими концепціями неолібералізму, що сповідують державно-монополістичне регулювання економіки, інституалізацію нових форм державного втручання в суспільне життя. Саме ідея неолібералізму щодо відповідальності держави за добробут усіх громадян лежить в основі цієї концепції і заперечує ідею ринкового регулювання відносин матеріального розподілу. Тому ці риси теорії і практики неолібералів зазнали критики у 70-80-х роках з боку представників неоконсерватизму, які побачили загрозу для ефективного функціонування існуючої системи цінностей [65].

У науковому аналізі політичної теорії неоконсерватизму важливе значення приділяється раціональному упорядкуванню владних відносин, які в певному значенні досягаються через постійний розвиток і удосконалення демократії в самому широкому розумінні цього поняття. Але, попри багатозначність політичних і ідеологічних процесів, політичному аспекту суспільного життя притаманні риси, які дозволяють виокремити і проаналізувати загальноцивілізаційні компоненти, структури і функції політичних явищ і на цій основі розробляти проблеми теорії соціально-політичних феноменів. У цьому і полягає актуальність загальноцивілізаційного значення неоконсервативних орієнтацій і установок, враховуючи при цьому їх зв'язок з формами соціально-економічного життя, політичної влади, традиціями, притаманними тій чи іншій державі.

Значущість нашого дослідження визначена тим, що в ньому здійснено спробу комплексного розгляду ідеї раціональної бюрократії в неоконсервативній політичній концепції з урахуванням динамізму політичних процесів її еволюції, змісту, форм, функцій і тенденцій розвитку. Тому спробуємо переосмислити ряд усталених підходів та неоконсервативних політичних теорій з урахуванням їх прояву в державно-політичних курсах західного суспільства.

З виникненням у 70-80-х роках минулого століття неоконсервативної хвилі пов'язують завершення цілого періоду розвитку західного суспільства – «нового курсу» Ф. Рузвельта та теорії Дж. М. Кейнса, які несли відбиток депресивної економіки, що, у свою чергу, позначилось на негативному ставленні до них. З середини 70-х років почалась серйозна криза кейнсіанства, обумовлена багатьма факторами, серед яких, на першому місці були технологічні і соціальні зрушення, зумовлені науково-технічною революцією, а також всеохоплююча інтернаціоналізація виробництва і капіталу. Як відмічає А. Мельвіль, витoki неоконсерватизму пов'язані з усвідомленням справжніх глухих кутів і суперечностей державно-монополістичного регулювання і державно-бюрократичного підходу в цілому до вирішення соціальних проблем [113, с. 55].

Тому у 80-ті роки сформувався новий тип державно-монополістичного регулювання, що передбачав певну зміну акцентів і методів. Серед об'єктивних причин консервативного повороту важливе значення займає криза сучасного лібералізму, його політики й ідеології, неефективні у період загострення економічних і соціальних проблем, зневіра в пануванні «держави всезагального блага» [65].

Неоконсерватизм як ідейна течія має своє соціальне і класове коріння. Але він навряд чи зміг би завоювати статус впливової політико-ідеологічної доктрини, якби не виражав інтереси, політичні прагнення, настрої різних верств населення, і саме тих, які найбільше постраждали від економічної кризи і впливу науково-технічної революції. Таким чином неоконсерватизм

знайшов масову підтримку серед представників середнього класу і навіть у частини простого робітничого представництва [15]. При аналізі ідеології і політики неоконсерватизму, його місця в ідейно-політичному житті сучасного західного суспільства необхідно розрізняти, з одного боку, його реальні соціальні функції й інтереси, а з іншого – потенційну соціальну силу, на яку він орієнтується і в майбутньому буде відстоювати.

Варто звернути увагу, що при аналізі змісту неоконсервативного напрямку завжди акцентується увага саме на подоланні кризових процесів економічної сфери: по-перше, в зміні пропорцій розподілу національного доходу на користь підприємницької діяльності, по-друге, – в ліквідації обмежень на шляху вільного підприємництва, від якого залежить відновлення економічної рівноваги. Перше завдання неоконсерватори запропонували і почали вирішувати за допомогою податкової політики, економії на соціальних бюджетних витратах держави, зміни ситуації на ринку робочої сили на користь підприємців, друге – через ліквідацію державної регламентації шляхом відміни контролю за цінами і заробітної плати, часткової реприватизації націоналізованих компаній. В такий спосіб ця програма знімає з держави і керівництва моральну відповідальність за стан економіки, перекладаючи її на механізм ринкової конкуренції [231].

Теоретичний базис неоконсервативної економічної стратегії сформувався з поєднання консервативних теорій, провідну роль серед яких відіграє монетаризм. Вже сучасні монетаристи (представники чикагської школи політекономії М. Фрідмен, М. Фелстайн і представники економічної теорії пропозиції А. Лаффер, Д. Гілдер) виступили проти кейнсіанської інтерпретації кредитно-грошового регулювання економіки [165, с. 36-37].

Сучасні монетаристи побудували на кількісній теорії грошей свою концепцію державного регулювання економіки, яка була покликана замінити кейнсіанський підхід до державного регулювання [231, с. 197-198]. Зміст полягає у підтримці заданого темпу росту грошової маси, який повинен бути помірним і відповідати темпу росту виробництва,

забезпечуючи стабільність цін і економічного росту. Криза і банкрутство, яке стало однією зі складових кризи самої системи державного втручання в соціально-економічні процеси, спонукало правлячий клас шукати альтернативні концепції. Монетаризм досить влучно відповідав консервативній хвилі і, як наслідок, став її складовою. Монетаристи досить давно виступали за згортання державних соціальних програм, державного втручання в економіку, за зведення його тільки до кредитно-грошової політики, до регулювання грошової маси як панацеї від усіх недоліків економіки. Рамки державної діяльності варто жорстко регламентувати, а саме за допомогою законодавчих функцій держави.

Сильна держава неоконсерваторів більше зацікавлена технічною ефективністю, керованістю, ніж станом політичної активності мас. Це пояснюється проявом небезпеки і некомпетентністю їх втручання в сферу політики. Можливість посилення авторитарних тенденцій у політичному житті породжує тривогу серед населення, що може призвести до послаблення легітимності влади. При неоконсерваторах відбувся перерозподіл влади на користь громадянського суспільства [65, с. 55].

Послаблення державного регулювання було пов'язано з послабленням суспільного контролю за економічним розвитком в цілому, спадом багатьох структур громадянського суспільства, наприклад профспілок. Все це сприяло посиленню елітиських і патерналістських тенденцій. На відміну від держави, суспільство не структуризоване по вертикалі і не передає управлінських стимулів зверху вниз, але створює мережу інтересів, що об'єднує всіх громадян, забезпечуючи стабільність політичної системи. В умовах розвинутого громадянського суспільства зростає тенденція подолання моноцентризму, розвитку економічного, соціального, політичного і духовного плюралізму суспільного життя. Відбувається поступова деєтатизація, в ході якої держава, зберігаючи за собою важелі у визначенні загальних програм розвитку суспільства, делегує частину повноважень і функцій. Але не варто забувати про те, що все ж таки є умови, що

визначають в певній мірі економічну роль держави і в той же час протистоять її перетворенню на структуру патерналістського характеру.

Питання співвідношення влади і демократії завжди перебувало в полі зору неоконсерваторів. Тому невід'ємною складовою частиною концептуальних парадигм неоконсервативної концепції є демократія, її зміст, місце і роль в розвитку суспільства, забезпечення стабільності й динамізму політичних процесів. Під тиском історичних умов на зміну одним теоріям демократії приходять інші. Великий внесок в становлення теорії плюралістичної і елітарної демократії вніс Дж. Шумпетер, на якого, в свою чергу, сильний вплив здійснили ідеї М. Вебера про роль демократії і демократичних процесів [241, с. 332]. Це ліберально-демократична теорія, в якій поєднуються цінності демократії, свободи та індивідуалізму. В даному випадку, демократія – це не правління народу, а вільна конкуренція між елітами, їх керівництвом за вплив на електорат, це правління меншості. Демократія необхідна для підтримки існування і раціональності політичної системи. Отже, демократія для неоконсерваторів є формою і способом правління, яке гарантує забезпечення свободи як основи сучасного західного суспільства. Але варто мати на увазі, що владно-управлінські функції з часом все більше концентруються в руках правлячої еліти, що обмежує розвиток демократизму в політичній системі. В системі владних інститутів зростає роль недержавних установ. Утворення установ власників виробництва виступає своєрідним джерелом і носієм державно-консервативної політики. Відбувається подальша їх політизація, в яких переплітаються економічна і політична влада. Вони здійснюють організаційний тиск на законодавчий процес, привласнюють законодавчу ініціативу, займають ключові позиції в державному апараті, фактично перетворюючись на вирішальну силу політичного процесу [181, с. 120].

Сфера безпосередньої взаємодії бізнесу і держави знайшла своє вираження в діяльності благодійних фондів, керівне представництво яких нерідко утримує свої установи дослідницького спрямування, які

розробляють рекомендації для правлячої еліти. Політична нестабільність спонукає шукати ефективні способи організації політичного життя суспільства, державно-правові інститути, здатні забезпечити стійкість системи і знизити напругу політичної боротьби. Головною умовою нормального функціонування демократичного процесу є дотримання по-перше, того, що демократія не повинна вважатись універсальним принципом суспільного устрою, по-друге при демократії повинна зберігатись певна пасивність широких мас населення без участі в політичному житті держави. В демократії як режимі влади розрізняють три аспекти: вона виступає як форма свободи, спосіб управління суспільством, і, насамкінець, – показник соціальної активності людей. Проблема реального функціонування демократії – це, в кінцевому рахунку, питання про те, як співвідносяться між собою влада, бюрократія, громадянське суспільство і політика. Посилення впливу бюрократичного апарату є однією з провідних тенденцій в еволюції держави. Бюрократія є інструментом, за допомогою якого правлячі кола впроваджують політику для підтримки стабільності соціальних і політичних процесів. Бюрократія підкорюється волі владної верхівки, сприяючи збільшенню ефективності реалізації влади. В той же час бюрократія отримує відносну самостійність і таким чином зростає її безконтрольність. Бюрократичні організаційно-управлінські структури об'єктивно сприяють обмеженню демократії, вільного обміну думками, підміняючи їх формалізованими правилами. Саме за допомогою державної бюрократії, що передбачає, за словами К. Маркса, «особливе замкнуте суспільство в державі», впроваджується в життя цього може призвести до відповідної форми державного і конституційного режиму, яке отримує визначення «авторитарного популізму», як нової форми політичного режиму. Питання співвідношення демократизму, професіоналізму і бюрократії є одним з основних питань неоконсервативної концепції. Так, відомий англійський політолог Беррі Барнс у своїй праці «Природа влади» зазначав, що демократія приховує в собі небезпеку залучення делегованих

нею представників в адміністративній структурі. Активна меншість представників визначає реальні шляхи політики, яку більшість просто забезпечує ресурсами. В кінці кінців, це буде політика, забарвлена консерватизмом бюрократів і адміністраторів. Вони відображають інтереси тих, кому делегована влада, але не тих, хто її делегував. Професіоналізм управління з необхідністю веде до прояву раціональної бюрократії. Вона стає все більш могутньою і незалежною, причому умови її використання чітко не визначено. Отже, демократія веде до правління професійних бюрократів [246, р. 62-70]. Ця теорія найбільш близька до концепції М. Вебера, оскільки саме він зазначав важливість правил, встановлених саме з метою регулювання бюрократичної діяльності. Він підвів до думки про дилему, яку породжує бюрократія в демократичній системі, зазначивши, що бюрократія – найбільш ефективний інструмент втілення будь-якої, навіть демократичної політики, але одночасно бюрократія передбачає потенційну загрозу такому втіленню.

Бюрократія є однією з найбільш суперечливих проблем сучасної політичної теорії. Справді, бюрократія посилює свою владу в державі за рахунок свого зростання, здібності впливати на економіку, забезпечувати різноманітність послуг для населення, і особливо за рахунок діяльності, пов'язаної з функціонуванням «держави добробуту», тобто можливості розпоряджатись розміщенням великих ресурсів. Таким чином бюрократія розширює свою владу. Бюрократія містить загрозу демократії в тому плані, що вона значною мірою здатна вивести себе з-під контролю виборців і навіть втрутитись у сферу їхньої компетенції. Це пояснюється не лише монополізацією інформації, але й невизначеністю правил, встановлених для сфери компетенції бюрократії. Так, плюралістична теорія демократії в 70-80-ті роки минулого століття зазнала серйозної кризи, оскільки не відповідала новим реаліям західного суспільства. Плюралісти С. Ліпсет, С. Хантінгтон, Е. Шилс, Д. Белл прийняли основні постулати елітарної демократії. Криза плюралістичної теорії демократії полягала в тому, що

вона не зуміла розв'язати такі питання, як співвідношення між індивідуальним і груповим, свободою і рівністю, власністю і владою, державою і громадянським суспільством. Тому неоконсерватори вважають, що плюралізм може посилити дезінтеграційні процеси, породити дестабілізацію політичних інститутів. Консерваторам традиційно притаманне критичне ставлення до парламентської демократії, яка, на їхню думку, заважає державі компетентно виконувати свої функції. Звідси – неоконсервативні апеляції до авторитету, прагнення пристосувати лібералізм до прогресивного процесу концентрації економічної і політичної влади. І якщо плюралістична позиція полягає в розгляді проблеми демократії як участі населення в політичному житті, то прихильники елітарної теорії демократії зводять практичний зміст демократії до підтримки усталених цінностей, стабілізації суспільної системи та можливостей втіленням індивідом своїх прав. Такий напрямок покладає відповідальність за збереження демократичних інститутів на плечі еліти як носія загальної раціональності [65, с. 46].

Суперечливе ставлення консерватизму до концепції і практики «плюралістичної демократії» впливає з прагнення змінити її політичний зміст при збереженні логічної складової здійснення державної влади. Намагання розробити нові концепції привели до зміщення акцентів між елітаризмом і плюралізмом в консервативній теорії. Прихильники сучасного елітизму спирались на теоретичні постулати Е. Фрейда, Р. Міхельса, Г. Моски, В. Паретто, М. Вебера та ін. Теорія демократії М. Вебера тісно пов'язана з теорією державної демократії. При її розробці М. Вебер спирався на зміни, пов'язані з розвитком державно-монополістичного капіталізму, який, у свою чергу, зумовлює зміни в соціальній і політичній структурі. Суттєвим протиставленням цій теорії М. Вебер вважав харизматичне політичне лідерство, концепцію «вождиської демократії», яка по суті зводила до мінімуму участь мас у здійсненні політичної влади.

Усунення неконтрольованої бюрократії перетворюється на самоціль, альтернативою якої є сильна влада вождя [39, с. 675].

Проблема політичного лідерства посідає суттєве місце в західній політології. Значною мірою це пов'язано з переконанням, що демократія як ідеальна форма правління знаходить своє вираження в тих системах, де важливу роль відіграють елементи особистої влади. Але, як відомо, в сучасних динамічних і суперечливих умовах політичного розвитку демократія неможлива без сильних лідерів, які будуть забезпечувати стабільність і цілісність політичного організму. Одночасно відбувається реальне посилення тенденції до обґрунтування персоналізації влади. Це пов'язано з тенденціями посилення виконавчої влади, що підвищує роль лідерів. Формуються певні вимоги до лідера-політика: компетентність, здібність висувати і відстоювати нові ідеї, інноваційність, конструктивність мислення, політична рішучість і послідовність, комунікабельність, особиста популярність, зрілість і відповідальність. Більшість консерваторів вважають, що «раціонально-організований капіталізм» можливий лише як певне обмеження демократії. Тому демократія перетворилась на компетентне управління [228, с. 11]. Якщо спочатку елітаризм і демократія розглядалась як антиподи, то в нових умовах відмічається, що демократія забезпечує конкуренцію еліт у боротьбі за політичну владу. Демократія при цьому визначається як політична система, в якій партії ведуть боротьбу за прихильність виборців і маси в певній мірі впливають на політику, обираючи між конкуруючими елітами. Теорія «елітарного плюралізму» враховує певні реальності функціонування демократії, підкреслюючи ускладнення механізму влади, деяку автономність певних соціальних груп всередині правлячого класу. До політичної еліти відносяться найбільш впливові політичні і активні члени правлячого класу, включаючи верству функціонерів політичної організації, інтелектуалів, виробників політичної ідеології, що представляють сукупну волю правлячих груп [65, с. 46]. Важливо підкреслити, що сучасні неоконсерватори зовсім не обмежуються

соціально-філософськими теоретизуваннями в рамках відмічених тем (традиція, людина, суспільство, влада, власність), вони, що важливо, намагаються реалізувати свої уявлення в політичній практиці.

2.2 Еволюція ідеї раціональної бюрократії в державно-владній системі США

У більшості країн Заходу неоконсерватизм виступає як могутня інтелектуальна сила. Неоконсерватизм – це, мабуть, єдина сьогодні політична філософія, яка поставила за мету позбутися морального релятивізму і практики подвійних стандартів, які панують у сучасній політиці. Піком популярності цінностей політичної концепції неоконсерватизму вважаються 70-ті роки ХХ століття, що стало несподіваним для багатьох політиків, учених та й значної частини широкої громадськості. Спочатку це проявилось у швидкому зростанні популярності «нових правих» (інтелектуалів-економістів, філософів, соціологів, політологів), у «поправінні» багатьох ліберальних і навіть ліворадикальних учених.

Зміцнення позицій неоконсерватизму в науці та ідеології відбувається одночасно з посиленням відповідних ідей та настроїв у політичному житті. Особливо яскраво свої позиції неоконсерватизм проявив у США та Великій Британії, а саме в теоретико-ідеологічних розробках і практичному адмініструванні Р. Рейгана (Республіканська партія США) і діяльності уряду М. Тетчер (Консервативна партія Великої Британії). Свідченням стійкості позицій нового консерватизму, який швидко завоював панівні позиції у суспільстві, стало тривале перебування Р. Рейгана і М. Тетчер при владі (відповідно 8 років і 11,5 років). Крім того, політичні програми лідерів знайшли своє практичне втілення в поняттях «рейганоміка» та «тетчеризм», що міцно увійшли в політичну науку і стали загальновизнаними символами сучасного консерватизму [152].

Як відомо, основною складовою неоконсервативної політики виступили програмні реформи в економічній сфері і системі її державного регулювання. Мова йшла про денационалізацію, роздержавлення і приватизацію значної частини державного майна і тим самим скорочення державного сектору економіки. Також передбачалось запровадження комплексу завдань, які б забезпечили скорочення механізму держави і державного апарату, зорієнтувавши їх на збільшення ефективності системи державного управління. Ця тенденція проявлялась, в тому числі, і в такому феномені, як поділ центральних органів виконавчої влади на відносно самостійні організації менших розмірів, а також делегування частини повноважень самостійним державним чиновникам, представникам номенклатури або виборним чиновникам і органам влади більш низького рівня. Враховуючи, що неоконсерватизм відстоював ідеали капіталістичного суспільства, в основі якого закладено принцип економічного індивідуального інтересу, тобто певного виду індивідуалізму, а також культ науки і техніки, тобто певної форми раціоналізму, раціоналізм і індивідуалізм в західних суспільствах отримали статус традицій [65]. На підтвердження цього наведемо трактування відомого російського вченого А. Мельвіля: «В основі неоконсерватизму є дві принципові ціннісні орієнтації: по-перше, усвідомлення того факту, що в сучасній системі американського капіталізму державне регулювання економіки є в принципі єдиним можливим та об'єктивно необхідним механізмом, по-друге, очевидне розчарування в занадто роздутих розмірах та відносно малій ефективності реально існуючого в США державно-бюрократичного регулювання економіки та федеральних програм у соціальній сфері» [113, с. 39]. Отже, відповідно до цього, А. Мельвіль виділив два різні ідейні компоненти, що визначають «змішаний» механізм формування ідеології неоконсерватизму: «ліберальна – ідея про регулюючу форму держави в економічній та соціальній сфері, консервативна – позитивне ставлення до ринкових механізмів регулювання» [113, с. 40]. Саме таке поєднання

суттєво відрізняє неоконсервативний напрям від традиційного консерватизму. Крім того, важко погодитися з тим, що провідною ідеєю неоконсерваторів була необхідність скорочення державного регулювання, коли поряд з цією ідеєю сповідувалися принципи збереження традиційних цінностей, ієрархії, авторитету інститутів сім'ї, релігії, суспільної стабільності. Звичайно, називати неоконсерватизм ідеологією можна лише номінально, оскільки ідейні основи світобачення неоконсерваторів так і не інституалізувались у повноцінну ідеологію і складають лише перелік ідейних переконань.

Проте не слід забувати, що будь-яка політична концепція, з одного боку, має потенційні можливості щодо впровадження основоположних принципів, а з іншого – отримує реальні вимоги щодо задоволення інтересів представників суспільства. Тому важливим аспектом нашого дослідження є вивчення симбіозу теоретичного змісту державотворчої ідеології з практикою її реалізації.

Так, новий консерватизм в особі Республіканської партії вийшов на арену в США як втілення політичного курсу саме в період президентських виборів 1980 року. Як відомо, одним з головних лозунгів, з яким республіканці і Р. Рейган йшли до влади, було так зване «дерегулювання», тобто ліквідація державного втручання в соціально-економічне життя. Перш за все, треба звернути увагу, що дерегулювання ніяким чином не означає демонтаж системи державно-монополістичного втручання в соціально-економічну сферу, а антиетатизм неоконсерваторів взагалі не означає зведення до мінімуму економічної ролі держави. Еволюція державно-монополістичного капіталу США за роки управління республіканців проявилась у перебудові механізмів державного регулювання, зміні його пріоритетів, співвідношення форм і методів регулювання на користь посилення другорядних методів впливу. Неоконсервативний варіант державно-монополістичного капіталу виявився ще більш підкореним інтересам великого бізнесу, тому і спрацьовує принцип «виживе

найсильніший». Монополії продовжували отримувати прямі або побічні субсидії держави, але це зовсім не означало втручання держави, а передбачало підтримку від зовнішнього тиску великого капіталу [137].

Р. Рейган спирався на теоретичні рекомендації неоконсервативних ідеологів, стверджуючи, що досягнення мети можливе шляхом обмеження економічної функції держави, дерегулювання виробничим процесом, звільнення приватного підприємництва від бюрократичного засилля. Отже, зміна економічної ролі держави примушує шукати шлях оптимального співвідношення між регулюванням і дерегулюванням сферами суспільного життя. Не менш важливим залишилось розуміння того, що необхідно звузити впливи демократичних проявів політичного життя, а саме повернутися до сильної влади, сильної держави, оскільки влада повинна керувати. Так наприклад, С. Хантінгтон доводить, що розширення демократії зробило державу некерованою, призвело до скептичного ставлення до влади, бізнесу, церкви, родини і взагалі призвело до кризи довіри. Єдиним виходом з такої ситуації є обмеження участі громадян в управлінні державою, яке повинно здійснюватись лише елітою [222].

Спробуємо знайти основні підґрунтя розвитку і становлення ідеї державної бюрократії і її впливу на владні структури. В епоху вільного капіталізму, коли господарчі потреби носили обмежений характер, апарат адміністративно-державного управління відображав специфіку еволюції американського капіталізму – децентралізацію механізмів державного господарювання. Ідея політичної системи, що об'єднувала конституційно відокремлене управління, отримала широку підтримку в Америці в кінці колоніальної епохи і послужила основою базою для розвитку федералізму в країні. Не менш важливе значення для децентралізації федеральної держави зіграли конституційні передумови.

Відомо, що коріння американської раціональної бюрократії криється саме в необхідності подолання потужної державної централізованої системи. Спершу було запроваджено систему виборного колегіального управління, а

коли було виявлено її непрофесійність та корумпованість, було запроваджено іншу систему – «управління джентльменів», якою владу в країні передано в руки обмеженого кола освічених осіб, котрі вважалися морально достойними служити суспільству [201, с. 284]. У межах цього кола «утримувачів» виконавчих повноважень адміністративна влада, де-факто, передавалась у спадок. Така аристократична система функціонувала до перемоги Ендрю Джексона на президентських виборах у США в 1829 р. Вона була відповідником англійського управління «джентрі» (своєрідного прошарку «джентльменів» – суміші сільських і буржуазно-міських поважних осіб, яка перетворювала останніх на носіїв self-government – самоврядування, в якому багатші особи безоплатно займали почесні посади), характерного для США і Великобританії до другої половини XIX ст. Ендрю Джексон – це перший президент, висунутий на вказану посаду політичною партією як інститутом громадянського суспільства. Його перемога призвела до запровадження принципу spoils' system («поділу здобичі» між прихильниками партії-переможниці), за яким особа, яка перемогла на президентських виборах, могла змінити всіх державних чиновників у країні, аж до останнього поштаря, передавши ці посади представникам своєї партії. Це було обумовлено: а) особистою зацікавленістю пошукачів посад [39, с. 644-706] б) прагненням влади подолати корупцію в державі; в) необхідністю надання апаратові більшої чутливості до вимог суспільства [270, р. 231-232]. Таку згубну практику загальної заміни чиновництва припинено наприкінці XIX ст. із досягненням демократичною та республіканською партіями угоди про деполітизацію і професіоналізацію державної служби, а також шляхом офіційного обмеження масштабу прямих кадрових призначень президента чітко визначеною кількістю посад. Її втілення у «Пендлтон акті» (The Pendleton Act) 1883 р. визначається дослідниками як реальний крок у напрямі раціоналізації бюрократії, що відповідав веберівським вимогам про формування деполітизованої, професійної кар'єрної бюрократії, яка працює за постійну зарплату і перспективу отримання пенсії. Праця Вудро Вільсона

«Дослідження управління» (1887 р.), який, подібно до Макса Вебера, дійшов думки про необхідність утвердження в країні раціональної бюрократії, базованої на принципах єдності управління, ієрархії, контролю та професіоналізму, надала теоретичного обґрунтування зазначеній ідеї. Отже, класична школа дослідження бюрократії, започаткована М. Вебером, визначає ефективні засоби забезпечення політичних потреб суспільства саме в управлінні раціональної бюрократії, яка характерна для модерних суспільств: у її межах чиновники, відібрані за конкурсом, з фаховою освітою і навичками, служать державі за заробітну плату, керуються правом, а їхні стосунки з керівництвом, а також підлеглими і відвідувачами у межах службової ієрархії відзначаються регламентованістю, безособовістю і неупередженістю [237]. Якщо патримоніальна бюрократія демонструє ефективність, розраховуючи на додаткову (не передбачену законом) плату – хабарі, то раціональна бюрократія виконує свої функції добропорядно, виключно за офіційну заробітну плату, а також перспективу отримання пенсії. Різновид останнього виду управління становить діяльність «джентрі» (нетитулованого дрібного та середнього дворянства Англії), які свого часу безоплатно виконували функції управління суспільними процесами на територіях, власниками яких вони були. Враховуючи класичну теорію бюрократії М. Вебера, «функціональної» (симетрична, ієрархічна структура і характерні бюрократичні процедури) і «субстанційної» раціональності (чиновницькі звички (навички), постійності, легальності, формалізму, нейтралітету і їх об'єктивності, несамовладної діяльності («*sine ira et studio*» – без гніву і пристрасті – М. Вебер), обрахованих правових норм безвідносно до їх змісту і з однаковим застосуванням до усіх людей і ситуацій), дослідники визначають деякі показники, за допомогою яких можна аналізувати процес формування раціональної державної бюрократії в конкретній країні та рівень успішності функціонування бюрократичного апарату. Йдеться про такі індикатори, як: 1) професійність;

2) деполітизованість; 3) регламентація службової діяльності; 4) дотримання етичного кодексу; 5) достатнє матеріальне забезпечення тощо [39].

Але на відміну від Макса Вебера й цілком у контексті американської політичної теорії та практики, Вудро Вільсон (Президент США) уже не вимагав повної деполітизації державної служби і чіткого розмежування політичних та адміністративних посад. Розпочатий уже відомим «Пендлтон актом» процес раціоналізації та професіоналізації американської бюрократії розтягнувся на десятиліття [201, с. 285]. Так, Класифікаційним актом (Classification Act) 1923 р. започатковано поділ державних службовців залежно від виконуваної ними роботи. Опрацювання зазначеної класифікації тривало до 1930-х рр. А вже Рамспек акт (Ramspeck Act) 1940 р. поширив відому класифікаційну сітку на всю державну службу. Однак створити цілком деполітизовану державну службу, яка б відповідала веберівському ідеалу раціональної бюрократії, у США так і не спромоглися. Навпаки, у 1829 р., за часів Ендрю Джексона, а пізніше – у періоди «Нового курсу» Франкліна Рузвельта, президентства Річарда Ніксона, Джимі Картера та Рональда Рейгана, в США відбувалася неодноразова реполітизація державної служби. Її метою було подолання корупції, а також прагнення зробити чиновників більш чесними (це сталося за часів управління Президента Ніксона). Р. Рейгана вважали рішучим борцем з бюрократією, правда, абсолютна кількість апаратних посад, заповнених за принципом політичного призначення, не збільшилась, але значущість цих позицій в структурах виконавчої влади зросла суттєво. Крім того, на відміну від своїх попередників, Р. Рейган запровадив практику прямої перевірки готовності кандидатів на посади, так звані «тести політичного лакмусового папірця». В результаті більшість чиновників, успадкованих адміністрацією Р. Рейгана від демократів, було замінено людьми, які поділяли більш консервативну філософію республіканців. А тих, які змогли утриматись, відмежовували від участі у прийнятті політичних рішень. Отже, процес політизації бюрократії набрав власної інерції. Кар'єрні бюрократи не можуть бути

деполітизованими і при цьому впливати на прийняття і тим паче впровадження в життя політичних рішень. До того ж, крім більш високого рівня професійної компетентності, вони в силу свого статусу володіють і іншими перевагами по відношенню до політиків, оскільки термін перебування політика на посаді обмежується часовими рамками, тому спрацьовує інстинкт зробити щось значуще і таким чином забезпечити пролонгацію політичної кар'єри або переходу в приватний сектор. Бюрократи зацікавлені в підтримці інститутів, з якими пов'язана їхня кар'єра, політики ж розглядають їх як зручне знаряддя для досягнення своїх політичних цілей. В той же час політики більш залежні від думки виборців і тому більш чутливі до їх бажань і потреб. Взагалі американський держапарат завдяки цьому досить суттєво змінився в бік більшого демократизму і відкритості для суспільства. Громадянин з пасивного податкового платника, який терпляче очікує благ від держави, поступово перетворився на активного клієнта – споживача послуг державної служби. Наприклад, ефективні комерційні організації уважно прислухаються до запитів своїх клієнтів (громадян) й реагують на їхні вимоги, інакше вони втрачають довіру і матеріальні блага. Чого не можемо спостерігати в основній частині державних установ і організацій, яким це не загрожує. Наприклад, місцева влада є монополістом у наданні багатьох послуг, які більше ніким не надаються, отже, занадто часто державні бюрократи зайняті собою, а не клієнтом. У державній сфері повинен робитись акцент на новаторство, що сприяє поліпшенню роботи в цілому. Тому, відповідно до прагнень Р. Рейгана, державний сектор повинен працювати на зразок приватного, а відносини державного службовця і клієнта повинні нагадувати ринкові. Результати цього підходу виявились неоднозначними. Реалізація ідей «прозорості», тобто підконтрольній людям держслужби, безперечно, пішла на користь суспільству. Тепер громадянин отримував право бути присутнім на засіданнях органів держслужби і мати доступ до документів. Так було підірвано один із головних чинників бюрократичної міцності і зловживань –

«таємного кабінету». Маркетизація взаємовідносин громадянина з апаратом управління теж сприяла підвищенню ефективності роботи чиновників, оскільки позиція клієнта-чиновника і споживача послуг держапарату принципово відрізняється від позиції прохача послуг [128, с. 84]. І справа тут не лише в психологічному факторі, а й у тому, що американський чиновник змушений боротись за виборця, оскільки більшість послуг громадянину можуть надати різноманітні організації, в тому числі і громадські. Тому і чиновники змушені доводити громадянину, що отримують недаремно зарплатню, утворену з податків громадян, які вони платять. Але в той же час маркетизація бюрократії принесла і негативні наслідки. Оскільки специфіка публічного сектору в порівнянні з приватним досить велика, її не можна зводити до ринку, оскільки з послабленням негативного впливу факторів одного роду – бюрократичних деформацій – неминуче формується сприятливе підґрунтя для інших негативних явищ – корупції, конфлікту між різними гілками держслужби, надаючи надмірної гласності тим деталям роботи держслужби, які, навпаки, вимагають більшої закритості. Крім того, така ситуація призвела до певного зниження рівня адміністративної моралі службовців, а також переходу багатьох кваліфікованих службовців в інші сфери. Державна служба втратила значну частку своєї привабливості. Так з часом виникла необхідність повернення державній службі розуміння її ефективності і доречності. Відомо, що цінності, яких дотримуються політики, з часом змінюються, і уникнути такої ситуації неможливо, якщо виходити з таких орієнтирів, як професіоналізм, концентрація на конкретні вимоги суспільства. Ефективність організації державної сфери полягає в прості її структури з найменшою кількістю ієрархічних рівнів, тобто подолання традиційних бюрократичних принципів побудови з наявністю великої кількості ієрархічних рівнів. Отже, при реформуванні державної служби ставилась задача зробити її більш відкритою і конкурентоспроможною у порівнянні з приватним сектором. Тому для призначення на посаду кандидат повинен пройти конкурсні іспити [237].

Всі чиновники повинні регулярно проходити атестацію з метою підвищення ефективності і матеріального стимулювання виконання службових обов'язків. Усвідомлення необхідності нових серйозних змін в державній службі пов'язано з розумінням саме невдалого досвіду Рейганомівської адміністрації, яка намагалась вирішити сучасні проблеми шляхом відтворення ідеалів і організаційних принципів, притаманних «добрим старим часам» XIX століття, і з тим, що складність і розміри держапарату почали перевищувати його ефективність, з бюджетною кризою, неадекватністю ієрархічних управлінських структур постіндустріального суспільства. Загальний вектор еволюції удосконалення держслужби США повернуто в бік форм і методів діяльності ринкових принципів і механізмів, до дерегуляції і приватизації. Досить суттєво, що цей вектор співпав з американською традицією: при вирішенні проблем менше апелювати до послуг бюрократії, а вирішувати проблему своїми силами самоорганізації. При цьому бюрократія остаточно набула «чутливості» до потреб і вимог суспільства, однак не стала більш ефективною, що є головною метою раціональної бюрократії. Отже, зазначені зміни в США не вкладаються в рамки класичної концепції раціональної бюрократії Макса Вебера. Однак вони відповідають американській традиції, яка однаково наголошує на необхідності служіння чиновників: а) суспільним інтересам; б) своїм відвідувачам, а не абстрактній «державі». Це цілком узгоджується з вимогами сучасної концепції розвитку державного управління [129, с. 42-45]. Таким чином, особливість американської демократії визначає її принципова орієнтованість не на інтереси держави, а на громадянина як «клієнта». Клієнт виступає споживачем, який отримує певні послуги від державної служби: як товар за «плату» – податки, які він сплачує державі [201, с. 288]. Тому чиновник, спроможний практично довести, що він слушно отримує платню з податків громадян, є лише одним з багатьох продавців, який вступає в конкурентну боротьбу за покупця. Завдяки неоконсервативній політиці і особисто Р. Рейгану було змінено не тільки місце уряду в країні, місце США

у світі, а й те, що, реалізуючи нову політику республіканської партії, він переніс свої ідеологічні уподобання в конкретні політичні пропозиції, в політико-економічний процес. Свідченням цього є те, що в наступні роки республіканці збільшили своє представництво в Конгресі, а також те, що неоконсерватори мали дуже високий рівень впливу на політику наступних американських адміністрацій [201, с. 282-289].

Крім того, варто звернути увагу, що неоконсервативна думка формувалась в так званих «мозкових центрах» (Think Tanks) Американського підприємницького інституту суспільно-політичного дослідження (The American Enterprise Institute for Public Policy Research), які досягли неймовірних успіхів після Другої світової війни. Причина популярності цих інститутів полягала в здібності акумулювати фінансові й інтелектуальні ресурси для впливу на публічну політику. Мозкові центри інтелектуально забезпечували ту чи іншу політичну стратегію, розглядаючи і прораховуючи можливі наслідки її реалізації [87, с. 31-44]. Діяльність таких центрів носить відкритий характер, їх результати представлено в Інтернет-мережі, що робить їх учасниками політичних дискусій поза межами друкованих видань, відображаючи, наприклад, думку пануючої влади. Інтернет різко розширив спектр учасників політичного процесу: завдяки функціонуванню «мозкових центрів» стало зрозуміло, що традиційні партії поступаються в розробках політичних проектів інтелектуальним корпораціям.

Політична роль «мозкових центрів» стала більшою мірою усвідомлюватись з моменту приходу до влади у Вашингтоні республіканської адміністрації. Оскільки «мозкові центри» пов'язані з діяльністю частини консервативного політичного спектру, традиційно пов'язаного з представниками Республіканської партії [87, с. 37]. На відміну від лібералів, прихильники Демократичної партії і соціальних реформ черпають свій інтелектуальний ресурс з університетів і академічних центрів. Саме тому найбільш суттєвою задачею «мозкових центрів» є встановлення зв'язку між сферами бізнесу, публічної політики і спеціалістами-

інтелектуалами. Роль інтелектуалів не варто зводити лише до політтехнологічного забезпечення тих чи інших дій економічної чи політичної еліти, вона набагато вагоміша. Інтелектуали задають своєю діяльністю вектор фінансових ресурсів, які в ході політичних процесів конвертуються у владно-адміністративні. Іншими словами, інтелектуали задають нову мову, нову програму мислення еліти. Дії представників еліти не можна оцінювати лише з точки зору економічного раціоналізму, а варто враховувати роль їхніх інтелектуальних розробок. При всій безсумнівній залежності «мозкових центрів» від спонсорських бізнес-структур не можна ні в якому разі вважати, що працівники цих організацій просто лобіюють ті чи інші комерційні інтереси [266, р. 617]. Так тісна взаємодія бюрократів з різноманітними асоціаціями та ЗМІ незмінно забезпечує підтримку у втіленні законодавчих ініціатив, виділенні необхідних бюджетних асигнувань, пропаганді ініціатив, загалом у процесі боротьби за нові повноваження в межах державної влади [34, с. 41-54].

Загальні принципи раціональної організації державного управління мають такий вигляд, як розвиток конкуренції між виробниками та постачальниками суспільних послуг; розширення прав громадян, передача контролю за діяльністю урядових закладів з рук чиновників-бюрократів безпосередньо громадам; оцінювання роботи установ не за витратами, а за вигодами, результатами; керування цілями (місією), а не законами і правилами; переосмислення самого поняття «клієнта державної установи» - перетворення клієнтів на вільних споживачів, надання їм права вибору; децентралізація управління, внесення в роботу духу співробітництва й взаємодопомоги; надання переваги ринковим механізмам перед бюрократичними; зосередження не стільки на наданні послуг, скільки на стимулюванні вирішення проблем, що виникають у суспільстві, всім секторам – державним, приватним і некомерційним. Таким чином було запропоновано модель державного життя, орієнтованого на результат, в якій під результатом розумілись послуги громадянам і задоволеність останніх

функціонуванням апарату публічної влади. Зміни зачепили багато компонентів управління і, враховуючи спрямованість на політизацію реформ, вони були зосереджені на зміні поведінки бюрократів, а не на зміні структури і процесів управління. Також, прагнучи знизити вартість і підвищити ефективність послуг, що надавалися федеральною системою управління споживачам, здійснювалась децентралізація бюрократії з делегуванням повноважень на більш низькі рівні управління. Домінували дві тенденції: економічна – маркетизація і організаційна – дебюрократизація [140]. Як відомо, змістом маркетизації є введення в практику державного апарату ринкових механізмів у найширшому розумінні. Суть полягала не в продажі державної власності, а в скороченні складу і обсягу державних функцій, у тому числі зменшенні навантаження на бюджети всіх рівнів. Маркетизація передбачає також розмежування в структурі державного управління функції визначення політики і регулювання, нагляду й виробництва послуг. Поширеним засобом у цій частині є виведення за межі адміністративної ієрархії державних організацій, безпосередньо зайнятих виробництвом і наданням послуг населенню. В свою чергу, дебюрократизація є організаційним забезпеченням економічних імперативів, що орієнтуються на ефективність державного сектору в цілому. Основний зміст дебюрократизації включає такі елементи: зміну принципів формування організаційної структури державного управління (децентралізація); зміну складу і змісту функцій державного управління, появу додаткових до традиційних функцій прогнозування, стратегічного аналізу, оцінки, планування, фінансового менеджменту; встановлення домінування кваліфікованих критеріїв просування й найму персоналу; скасування інструкцій і правил, що ускладнюють досягнення цілей і показників проміжних результатів і ефективності, орієнтацію на продуктивність і якість робіт і послуг [231, с. 197-204; 140]. Питання раціональної побудови держави вимагає вирішення перш за все адміністративної проблеми, пов'язаної з ефективністю,

професійністю, компетентністю чиновницької складової, і твердого політичного управління.

Державна бюрократія Сполучених Штатів Америки є молодшою за бюрократію Європи. Її відрізняє менший (однак зростаючий) рівень раціоналізації. Досвід практичної діяльності в структурах апарату держави є лише доповненням до теоретичних знань, а також досвіду в основній сфері діяльності. Це обумовлено своєрідністю розуміння свого становища, яке розглядається як володіння іншою, відмінною від сфери державного управління професією. На цій основі служба державі не вважається пожиттєвою і в будь-який момент може припинитися на користь діяльності у сфері бізнесу. Легкість переходу обумовлюється спорідненістю процедур у бізнесі та державному управлінні й аналогічними критеріями раціональності в діяльності державних та приватних установ: орієнтацією, по-перше, на клієнта установи, по-друге, на максимальне задоволення його запитів. Американських бюрократів відрізняє від описаної Максом Вебером формальної раціональності, притаманної європейському чиновнику, точне виконання приписів закону, незважаючи на наслідки цієї діяльності. Це також обумовлює існування відмінного характеру американської бюрократії. Її значно вищу політизованість обумовлює домінування політичних призначенців на найвищих поверхах державної адміністрації. Американській бюрократії також притаманна гостра конкуренція з інститутами громадянського суспільства, які заміняють, а іноді доповнюють виконання нею її функцій. Така бюрократія, по-перше, обмежує егоїстичні зазіхання окремих груп, насамперед фінансово-промислових, що діють на шкоду суспільству. По-друге, вона підтримує соціальні групи, відчужені від політичного, а також громадського життя, які неспроможні самостійно відстоювати свої інтереси. По-третє, вона відчуває постійний тиск з боку інститутів громадянського суспільства, оскільки «бюрократичні» кадри як представники середнього класу залишаються тісно пов'язаними з тими суспільними групами, з яких вони вийшли [34].

2.3 Ідея раціональної бюрократії в неоконсерватизмі: досвід Великої Британії

Як відомо з історичного досвіду, у Великій Британії, як і в США, до другої половини XIX століття не існувало інституту постійної, професійної громадянської служби в сучасному її розумінні. Міністерства, штат яких формували клерки, з'явилися в цій державі досить давно, ще в другій половині XVIII століття, однак посади в них купувалися і продавалися утримувачами королівських патентів, так би мовити, вважалися приватною власністю. Державні посади надавалися в порядку патронажу; системи іспитів або конкурсу були відсутні. Тільки в 1850-1870 роках в Англії здійснилась реформа, якою вводилась відкрита система іспитів на адміністративну професійну службу. Ця реформа вважалась вдалим вкладом в розвиток адміністративно-державного управління, за допомогою якого англійському правлячому класу вдалося зробити бюрократію надійним знаряддям контролю над державним апаратом. Саме ця реформа заклала основи сучасної державної служби у Великобританії.

Відмінною рисою англійської системи, яка склалась на початку XX століття, є розмежування політичної і адміністративної сфер. Громадянська (цивільна) служба існувала окремо від політичної (або парламентської) служби Корони [137]. Основною причиною, через яку у Великій Британії утвердився інститут неполітичної громадянської служби, було історично сформоване ставлення чиновників до посад як приватної власності. Іншою важливою причиною було прагнення обмеження впливу короля в парламенті.

Спробуємо проаналізувати основні рівні розвитку ідеї раціональної бюрократії в адміністративно-державному управлінні у Великій Британії. Але варто врахувати, що ця держава має сильну традицію самоуправління в рамках унітарної системи адміністративно-державного управління.

Центральну адміністрацію британського керівництва очолює постійний секретар (професійний адміністратор), але йому в управлінні допомагають помічники на нижчих рівнях. Лондонські бюрократи проявляють лояльність по відношенню до керівництва і тому віддано здійснюють його політичну лінію і рідко проявляють власну ініціативу.

Інститут сучасної громадянської служби склався порівняно недавно – в кінці ХХ століття і передбачав нову модель – менеджеральну, ідея якої полягала в тому, щоб запозичити раціональні та ефективні методи керівництва з бізнесу [41, с. 41-46]. В основу реорганізації було покладено американську модель адміністративно-державного апарату. Менеджеральна модель державної служби передбачає залучення адміністративного апарату до процесу вироблення і прийняття політичних рішень, що стосуються як довгострокової, так і буденної політики органів влади. Так, наприклад, організаційну структуру міністерств було побудовано таким чином, щоб максимально наблизити їх діяльність до вирішення політичних задач. В міністерствах з'явилися відділи з планування політики, завданням яких було слідкування за політичними рішеннями, які приймаються на перспективу.

Англійська система просування по службі відрізняється жорсткістю на всіх рівнях. Можливість переходу з одного міністерств в інше обмежена; велике значення мають професійні заслуги, і, крім того, важливого значення набуває нейтральність адміністратора до конкретних питань.

У системі принципів державної служби Великої Британії принцип політичної нейтральності державних службовців є ключовим, виступаючи гарантією стабільності та високого професіоналізму державного апарату. Правила поведінки британських державних службовців у політичній сфері мають жорсткі обмеження. Британські юристи розглядають цей принцип як цінне надбання національної правової системи. Тому цивільна служба у великій Британії є «явищем особливого роду» з «особливим корпоративним духом» [83, с. 249-253].

Варто зауважити, що система державної служби у Великій Британії має низку особливостей. Наприклад, особи, що входять до складу основних ланок апарату держави, є «слугами королеви» – це «політичні слуги королеви» (прем'єр-міністр і міністри), «цивільні службовці», службовці міністерств і центральних відомств, «слуги судійської якості». Службовці політичних корпорацій і місцевих виборчих органів утворюють окремі категорії персоналу й не мають правового статусу «Слуг королеви» [83, с. 250].

Віднесення у Великій Британії цивільних службовців до неполітичного кола обумовлене пануючою на Заході концепцією «відокремлення політики від управління» і прийнятою у країні системою незмінності більшості чиновників у разі поразки правлячої партії. В основі цього прецеденту є ставлення до посади державного службовця як до приватної власності та принцип парламентської відповідальності міністрів. Цивільні державні службовці у Великій Британії повинні постійно зберігати стриманість у політичних питаннях: існують нормативно закріплені обмеження щодо участі цивільних службовців у виборах, зайняття ними політичних посад, публічних виступів з політичними проблемами тощо [83, с. 250]

Метою таких обмежень є забезпечення «лояльності», «стриманості» й «неупередженості» цивільних службовців різних категорій. Так, будь-який з цивільних службовців може бути членом партії на особистій основі, але він зобов'язаний уникати активної політичної діяльності, не відігравати значної ролі в політичній партії. У цілому ж ставлення держави до об'єднань цивільних службовців у Британії залишається негативним. Ступінь обмеження в політичній діяльності британських державних службовців визначається їх становищем в адміністративній ієрархії.

Правила, що регламентують політичну діяльність службовців, містяться у законах, правилах міністерств, циркулярах казначейства, неписаних «кодексах етики». Значна частина правил, яка визначає політичний статус британських державних службовців, об'єднана в Кодексі

про умови й оплату цивільної служби, що встановлює правила поведінки державних службовців у взаємовідносинах із суспільством:

- 1) конфіденційна інформація не підлягає розголошенню;
- 2) забороняється участь державних службовців у політичних дискусіях;
- 3) виключається можливість обговорення чиновниками наданих міністром консультацій та взаємовідносин міністрів з цивільними службовцями;
- 4) службовець не повинен плямувати репутацію цивільної служби, міністрів, його діяльність не повинна суперечити інтересам міністерства [83, с. 251].

Наслідком політичної нейтральності британської цивільної служби є її «анонімність». У країні державні службовці суттєво обмежені у публічному висловлюванні своїх поглядів. Відомості про службовця, його політичні погляди не можуть бути оприлюднені, їх публікація є недоступною для значного кола осіб, що не пов'язані з центром влади; службовці не мають права брати участь у публічних дебатах з питань, що мають суспільну значущість. Такий своєрідний «заколот мовчання» традиційно розглядається як найважливіша цінність, адже державна влада має покладатись на службовця з метою захисту загальнодержавних інтересів і інтересів цивільної служби.

Традиційна «анонімність» британської цивільної служби завдячує не лише конституційному принципу політичної нейтральності, але й доктрині «відповідальності міністрів» (політичний і стратегічний курс держави визначається урядом й міністрами, підзвітними парламенту). Тому адміністративні службовці розробляють професійні рекомендації для міністрів, але не приймають політичних рішень. Міністрам належить вся виконавча влада, а цивільні службовці лише виконують функції радників при міністрах, надаючи їм неупереджені консультації. Міністрам надається вибір програм дій відповідно до їхніх політичних поглядів. Таким чином, доктрина «відповідальності міністрів» потребує того, щоб цивільні

службовці були лояльні тільки до міністрів. Тому в суспільній свідомості політична позиція державних службовців ототожнюється з політикою певного політичного лідера – їхнього політичного «патрона» [83, с. 252].

У Великій Британії відсутня Декларація прав громадянина, а тому цивільні службовці не можуть вимагати визнання антиконституційними обмежень, накладених на їх політичну діяльність. І в інших країнах існування в національному законодавстві певних обмежень на політичні права державних службовців також не може розглядатись як порушення прав особи й громадянина, зафіксованих у міжнародних правових документах. Так, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року «дозволяє» обмеження політичних прав щодо окремих категорій державних службовців, якщо ці обмеження встановлено законом і не входять до перелічених у самому пакті [83, с. 252-253].

Отже, західна правова доктрина виходить з того, що посадові особи органів державного управління та інших державних установ мають діяти на благо всього суспільства, а не в інтересах певної політичної партії або організації. Принцип політичної нейтральності, або обмеження політичної активності, державних службовців ґрунтується на визнанні неприпустимості суміщення під час проходження державної служби тих видів діяльності, які допускають конфлікт службових і політичних інтересів державного службовця, перешкоджають виконанню державної служби. Пріоритет інтересів державної служби перед політичними інтересами має бути загальним критерієм при визначенні меж і рангів деполітизації державної служби [83, с. 253].

Тому саме питання деполітизації бюрократії для Британії було актуальним, оскільки побудова державного апарату, вільного від політичного впливу ззовні, притаманна розвиненій у політичному відношенні державі. А юридичні аспекти принципу політичної нейтральності бюрократії закладено в адміністративному праві. Тому в системі принципів державної служби Великої Британії принцип політичної

нейтральності державних службовців є ключовим, виступаючи гарантією стабільності та високого професіоналізму державного апарату.

У 70-80 роках ХХ ст. британське суспільство стикнулось з рядом проблем при переході від індустріального до постіндустріального типу розвитку держави. Популярність завоювали ідеї вільної людської натури, звільнення інститутів громадянського суспільства від державного контролю, розширення сфери діяльності вільних ринкових сил. Праві політичні сили виступили з лозунгом відродження «ліберальної Англії», принципів добровільності, індивідуальної свободи, самопомоги. Постали вимоги зведення державних функцій до мінімуму і створення умов для «спонтанного розвитку суспільства». Таким чином, було розроблено нові концепції розвитку держави. Британські праві сили здійснили ідейний переворот, надавши традиційному трактуванню консерватизму неоліберальної інтерпретації. Феномен підйому неоліберальної хвилі став частиною більш широких явищ, що проявлялись не лише в політиці, але і в суспільному житті. Тетчеризм, відкривши в 1979 році новий етап у суспільно-політичному житті країни, майже на два десятиліття монополізував політичний олімп влади, що підвело остаточну риску в історії панування консервативного крила влади. В 70-і роки загальною проблемою провідних політичних сил країни було ставлення до кризових явищ у британському суспільстві, наприклад кейсіанство все чіткіше виявило свої слабкості. Інтенсифікація ідейних дискусій призвела до поживавлення британського неоконсерватизму, зародження якого припало на 70-і роки. Розробка нових концепцій проходила на фоні переробки спадкових принципів консервативної концепції в ліберальну [41, с. 82; 286].

Спробуємо проаналізувати еволюцію ідеї раціональної бюрократії в неоконсервативній концепції. Питання осноположності консерватизму в політичному курсі країни досліджували Д. Хьюм, Е. Берк, А. Алісон, Р. Пілл, Б. Дізраелі, У. Черчилль. Ф. Хайєк. Проте найвизначніша роль у становленні консервативної ідеології належить Е. Берку (1729-1797) і його

праці «Роздуми про революцію у Франції (1790)», в якій досліджено фундаментальні, політичні і релігійні принципи консерватизму. Вчений запропонував теорію органічного розвитку суспільства, проаналізував ставлення уряду до індивіда, проблему філософії реформ, політичну діяльність, унікальність британської конституції, визначну роль соціально-економічного розвитку суспільства. Головною темою наукової праці Е. Берка вважається необхідність уряду бути сумісним з людською природою, що передбачає існування уряду як продукту згоди з суспільством. Вчений ніколи не виключав виправданість революції і ніколи недооцінював результатів демократичних форм управління, які повинні підходити для конкретних народів, а також розподілу сфер впливу між королем, парламентом і народом з можливістю подолання загрози порушення конституції. Також вчений був прихильником зміцнення повноважень держави і покори громадян, отже простежується намагання побудувати раціональні принципи існування бюрократичної основи державної влади [252, р. 102-104]. Саме запропоновані Е. Берком твердження надають можливість охарактеризувати консервативну ідеологію: це ідея недосконалості людської природи, по-друге – це теорія органічного розвитку суспільства, де суспільство розглядається як складний організм взаємовідносин між окремими людьми, по-третє – це твердження про належність до історичних традицій у соціальному і політичному житті, де державна політика ґрунтується на визнанні важливості прецеденту, узгодженості сталої законності у вигляді Британського конституційного законодавства, що базується на історичних правах і практиці. Четвертий принцип є логічним продовженням третього: це належне ставлення до збереження усталеної структури суспільства, його структурних елементів, право розподілу власності, а звідси й розподіл впливу, багатства, що гарантує збереження конституційних прав і свобод для кожного громадянина.

Цікавими в цьому напрямку є розробки Девіда Х'юма, який запропонував тезу про те, що всі рівні перед законом, а головним завданням держави має бути забезпечення функціонування системи законів і усталених правил моралі. Девід Хьюм був першими теоретиком консерватизму і підготував основу для появи ідеологічних наступників, які в подальшому розвинули його думки і завдяки яким почала формуватися теоретична база Консервативної партії Британії, відбулось становлення влади та розвиток її авторитету, збереження існуючих інституцій управління, дотримання ієрархії, яка складалася століттями, і забезпечення недоторканності приватної власності як гаранта права на свободу [264, с. 36-46].

Проте у 70-х роках XIX ст. починається процес поступової втрати Англією своєї могутності. Саме в цей час консерватизм повністю сформувався як ідеологія, а також зміцніла соціальна верства, яка його пропагувала, – землевласники і представники середньої буржуазії. З цього часу консервативна ідеологія не змінила своїх принципів і сутності: збереження існуючих у країні інститутів держави, таких як монархія і парламент, традиційних спадкових привілеїв перів, прав і свобод, зафіксованих в Конституції, а захист прав власності розглядався як гарантія стабільності у суспільстві, підтримка релігійних та моральних цінностей церкви. Варто зазначити, що консервативна ідеологія набула нових відтінків, пов'язаних з пануванням розробок лорда Р.А.Т. Солебері, В. Леккі, Г. Мейн, де держава розглядалась не як запорука моралі, а як засіб захисту приватної власності, відстоювання традиційних інститутів влади і традицій [137]. Безперечно, в розрізі дослідження теоретичних обґрунтувань консерватизму також заслуговують на увагу розробки Ф. Хайєка («Дорога до рабства» (1944 р.), який розробив концепцію децентралізованого ринкового обміну і «розширеного порядку», заснованого на вільному обміні інформацією в суспільстві. Його провідною ідеєю була критика і заперечення колективізму як небезпечного тиску на волю людини, а отже, і демократію, які здібні розвиватися лише в сфері конкурентоспроможного

капіталізму; крім того, надавалась особлива увага регуляторним функціям держави в сфері економіки. Отже, політична воля і конституція можуть вижити в суспільстві з вільним підприємництвом, де рівень процвітання і могутності більшою мірою залежить від особистої ініціативи і мірі менше – від суспільної настанови [276]. Послідовником Ф. Хайєка став І. Пауелл, який засуджував державний контроль над економікою і захищав ідеї вільного ринку, а у вільному підприємстві він вбачав розвиток людського винахідництва як належного права вибору для кожної людини у розвитку економічної могутності держави. Таким чином капіталізм вважався запорукою розвитку свободи і демократії. Проте на розвиток ідеологічної основи країни, як завжди, впливали внутрішні і зовнішні чинники. Так у 70-х роках розпочався поступовий економічний занепад, расова ворожнеча між чорними і білими і вступ Великої Британії до світової ринку. Все це спонукало до розробки нового курсу розвитку країни з новими ідеологічними переконаннями. Ідеологічним поводитирем став Е.Хіт, який у передвиборній програмі «Дія не слова: нова консервативна програма» запропонував покращити відносини з профспілками, підвищити загальний рівень життя, відновити провідну роль у відносинах Великої Британії з Європою. Таким чином було запропоновано чіткі дії у сфері державного управління, економіці, соціальній сфері, індустріальній політиці і безпосередньо у зовнішній сфері [276, р. 208]. Нові консерватори виступали за зменшення адміністративного керування економічними процесами на користь ринковому попиту, а не централізованому регулюванню економікою країни, а також за зниження обмежень у сфері доходів. Ціннішим ідеалом для нового консерватизму стало суспільство [252].

Виборчий процес у 1974 році, який ознаменувався поразкою торі, змусив шукати нову стратегію, яка в майбутньому отримала назву неоконсерватизм. Для розробки оновленої ідеології було створено Центр політичних досліджень та Інститут економічних проблем, ідеологічні розробки яких будувались на неоконсервативних ідеях Ф. Хайєка і

М. Фрідмена. Головною метою було впровадження розробок і твердження, що головною метою уряду має стати забезпечення умов для конкуренції, регулювання грошового обігу та попиту в суспільстві. Саме таким провідником ідей постала М. Тетчер, яка зуміла акумулювати і об'єднати попередні консервативні і неоконсервативні розробки, що надало їй можливість здобути перемогу на виборах в 1975 році і саме з її ім'ям пов'язують формування неконсервативної концепції у Великій Британії. Отже, головними принципами Консервативної партії стало відкидання кейнсіанської політики на користь монетаризму, який залишає державі тільки контроль за грошовою масою, боротьбу з інфляцією, скорочення державних витрат і податків, але найцікавішим аспектом неоконсерватизму став принцип індивідуалізму [285]. Цікаво, що ідейною основою британських «нових правих» в економічному плані була австрійська школа, яка нарівні з чиказькою школою і школою суспільного вибору заснувала стержень неоліберальної політичної економії [41, с. 83]. Послідовники австрійської школи притримуються доктрини методологічного індивідуалізму, яка виключає з розгляду макроекономічну проблематику і займається аналізом питань мікроекономіки. Серед представників чиказької школи у Великій Британії найбільше визнання набув Мілтон Фрідман. На основі його ідей було створено британську версію монетарної теорії. З точки зору представників школи суспільного вибору, функціонування суспільно-політичної системи будувалось на аналогії з роботою ринку, коли політичні актори керуються в своїх діях раціональним і утилітарним прагненням максималізувати свою вигоду [34, с. 41].

Крім того, за часів правління М. Тетчер неоконсерватизм перестав бути суто внутрішньою політикою Великої Британії, а резонансно викликав міжнародний інтерес. Найголовніше те, що новий консерватизм є продовженням історичних традицій англійського консерватизму. Крім того, неоконсерватизм як історична форма консерватизму кінця ХХ століття передбачає існування приватної власності як необхідної умови у свободі

прийняття рішень і наданні людині стабільності і впевненості у своїх силах. Приватна власність потребує панування законності і порядку, що є запорукою вільного підприємництва – одного з основних принципів неоконсерватизму [231, с. 202].

Також одним з головних аспектів політичного життя країни є функціонування державної системи, в даному випадку нас цікавить її ідеологічний аспект. Прихід неоконсерваторів до влади в 1979-у році став результатом довготривалого процесу становлення цієї політичної течії. Британський неоконсерватизм як невід’ємна частина міжнародного феномену «нових правих» потрапив у ритм коливань суспільних настроїв, його адепти вміло скористались ситуацією для завоювання політичної ситуації. Як відомо, політичні партії безпосередньо беруть участь у державному управлінні, формують державну політику, є ключовим механізмом представницької демократії, яка забезпечує політичне рекрутування і виховання політичної еліти. У більшості випадків виконавча і законодавча гілки влади формуються з представників провідних партій країни. В їх колах виховуються майбутні політичні лідери органів державної влади. Значення партії в цьому відношенні змінилося з урахуванням процесу політизації державних структур управління, який прискорився в 70-і роки. Така політизація принесла як користь, так і негативні наслідки. Яскравий тому приклад – підпорядкування діяльності місцевих органів державної влади партійній боротьбі у загальносуспільному масштабі. Процес еволюції сприяв укріпленню цієї тенденції, створюючи нові проміжні ланки політичної влади між центральними керівництвом і місцевим населенням. Політика проникає у всі сфери життя, які раніше були вільні від її впливу, завдяки системі напівавтономних недержавних організацій, за допомогою яких відповідальність за надання тих чи інших послуг населенню перекладається з наприклад з центральних органів влади на владні структури більш низького рівня. Безпосередньо ці організації не перебували в підпорядкуванні органів державної влади, але призначення на керівні

посади контролювались відомчими центральними органами влади, які одночасно перебували у складі тієї чи іншої політичної партії. При консерваторах в 80-90 роках чисельність недержавних організацій збільшилась в декілька раз, і керівництво активно використовувало цю систему в своїх політичних інтересах.

У системі державного управління Великій Британії багато десятиліть існувала прозора система підконтрольності, коли відповідальність за те або інше державне рішення було закріплено за конкретною політичною партією – політична партійна відповідальність. Фрагментація британської партійної системи, що розпочалася в 70-і роки, зростання в ній елементів коаліційності і плюралістичності можуть виправити це положення, оскільки в політичний процес будуть залучатись пасивні групи електорату. В той же час система підзвітності може стати менш прямолінійною, оскільки збільшилась кількість партій, що визначають політику держави. За часів панування інституту прем'єр-міністра, при якому колегіальність і кабінетний стиль управління слабшає і процес прийняття рішень монополізується прем'єр-міністром, який намагається постати вище партії, зосереджуючи в своїх руках важелі керування з ігноруванням думки активістів різних рівнів партійної ієрархії, значущість партії і кабінету міністрів як суб'єктів політики знижується. Ця тенденція призводила до того, що прославлена на весь світ британська система управління все частіше ставала предметом для наслідування. Принцип британського варіанту конституційної монархії – суверенітет парламенту було значно підірвано тим, що як раніше визначив Уолтера Банджета, було «секретом ефективності» цієї держави, – системою «стримувань і противаг», що означало в дійсності часткове злиття законодавчої, виконавчої і судової гілок влади. В сучасних умовах надмірне посилення виконавчої влади – керівництва на чолі з прем'єр-міністром – призвело до зниження ролі парламенту, який став нагадувати привідний механізм з реалізації політики правлячої партії. В очах багатьох партійна система перестала виконувати

свою роль, не забезпечуючи не лише реальний розподіл влади, а й варіант «стримувати і протидіяти» [66, с. 283]. Одні критики вважали, що становище можна виправити, якщо створити дійсно незалежні один від одного інститути влади, до самого введення елементів президентської республіки, наприклад, виборності прем'єр-міністра [285]. Інші вважали інститут політичної партії анахронізмом і пропонували впроваджувати проекти радикальної модернізації британського парламентаризму [285]. Разом з тим політичні інститути Великої Британії не без успіху чинили опір цій тенденції. Отже, М. Тетчер позбулась крісла прем'єр-міністра в результаті «повстання» в колах власної парламентської фракції, коли зайшла занадто далеко у прагненні змінити баланс стримувань і протидій в партійному і державному механізмі на свою користь як прем'єр-міністра. Як відомо, до певного часу партійну еліту влаштовує, якщо лідер партії, тим паче коли він обіймає одну з провідних посад держави, в даному випадку посаду прем'єр-міністра, зосереджує в своїх руках владні повноваження і покладає на себе всю відповідальність за їх виконання. Тому в разі поразки на виборах залишається шанс залишитись при владі шляхом лише зміни лідера партії, враховуючи, що з точки зору рейтингів популярності виникає можливість уникнення прямого тиску і удару.

Виконання функції державного управління напряму залежить від того, наскільки політичним партіям вдається сформувати державну політику, коригувати її, пропонувати альтернативи і виконувати свої передвиборчі обіцянки. Досягнувши цієї мети, партії змушені все частіше брати до уваги технологічні, демографічні, соціальні і економічні фактори, обмежуючи покладені на них обов'язки щодо управління глобальними процесами. В той же час в ідеологічному плані свобода маневру в останні два десятиліття збільшилась, партіям стало легше «втручатись» на територію суперника і переманювати представників її електорату. В результаті зниження ідейних відмінностей і необхідності протиставити одну групу виборців іншій з розмежуванням політичних платформ партій, які розмиваються, принципові

відмінності між ними зберігаються все менше, а можливість для міжпартійного консенсусу збільшується. Історично доведено, що ефективність діяльності британських партій зазвичай залежить від тривалості її перебування при владі. Правлячій партії необхідно не менше двох повних парламентських термінів, щоб здійснити заплановані реформи. Тому «золотими роками тетчеризму» називають період з 1987 р., коли консерватори втретє здобули перемогу на загальних виборах. Природа політичного процесу у Великій Британії така, що в більшості випадків керівництво проводить свою політику методом невеликих кроків, коли реалізація тієї чи іншої масштабної реформи розтягується на роки. Незважаючи на те, що з часом таку реформу можуть визнати «радикальною» або «революційною», виборець в ході довготривалого процесу її реалізації часто зазнає розчарування. Однак правлячі партії рідко форсують події, демонструючи радикальність лише у сфері пропагандистської риторики. Причина полягає в тому, що поспішність у діяльності влади, намагання нав'язати, а не пристосувати свою політику до настроїв широких мас, приводить, як правило, до сумного результату. Про це свідчить приклад фіаско щодо податкової політики, яка провадилась наприкінці 80-х років [284].

Тому в сучасних працях з досліджуваної проблематики провідне місце посідає питання місця і ролі державних органів влади у суспільному житті. Особливо актуальне це питання в контексті процесу діяльності бюрократичних владних структур, інертності механізмів прийняття і реалізації політичних рішень, що зумовлює неефективність цих структур. Тому виникає нагальна вимога потреба у переосмисленні людського фактору і його соціального вибору у здійсненні державного управління [223, с. 52-53]. Як відомо, соціальний вибір кожного визначається економічними передумовами і раціональними діями, про що свідчить зростання заробітної плати для урядовців за роки перебування при владі М.Тетчер. Будь-які соціально значущі державні рішення так чи інакше

сприймаються людьми як спроба максималізувати інтереси на свою користь і сприяють виникненню конфліктних протистоянь з приводу прийнятих рішень. Управлінська діяльність визначається, з одного боку, суперечністю переваг політичних лідерів, апарату управління, зацікавлених груп і виборців, з іншого – структурою і взаємовідносинами державних органів влади, тобто його інститутами і цінностями.

Отже, програмні постулати неоконсервативної політики М. Тетчер мали значущий резонанс для розвитку країни і були двигуном процвітаючої економіки з приватним підприємництвом: основою політичного курсу влади мала бути «свобода, можливості для всіх, підтримка підприємницького духу, демократія власників»; втручання держави в приватне життя зводиться до мінімуму; воно ні в якому разі не повинно обмежувати приватну ініціативу; всі працездатні громадяни забезпечують себе самі, а держава та благодійні організації надають підтримку тільки непрацездатним та тим, хто не має можливості працювати; відмова від державних соціальних програм або зведення їх до мінімуму, при цьому держава повинна мати збалансований бездефіцитний бюджет із найголовнішу його частиною, яку складають податки, що сплачує все населення відповідно до своїх доходів; суворість дотримання режиму економії та скорочення видатків; профспілки мають право законними засобами захищати інтереси працюючих, не порушуючи тим самим інтереси інших людей, тому право на страйки та мітинги, які завдають шкоди суспільству, повинно бути обмеженим. Крім того, за політикою Маргарет Тетчер, Велика Британія повинна мати сильну армію та флот і вдосконалювати свою ядерну зброю. В зовнішній політиці пріоритетами вбачались підтримка відносин з США та протидія прискоренню інтеграційних процесів.

Розглянемо процес становлення інституту державного управління і проявів феномену бюрократії у Великій Британії. Англійська система державного управління являє собою цілісну соціальну структуру з сильною владою, яка історично будувалась на принципах антикомандної системи,

заснованої на звичаєвому праві і судових прецедентах. В кінці 70-х років в Англії розпочався принципово новий етап вдосконалення і розвитку системи державного управління, який являв собою ретельний перегляд принципів її формування. Актуальним стало питання відмови від активної ролі держави, особливо у виконанні політичних функцій, а також спрощення розподілу посад з можливістю залучення до державної служби провідних представників бізнесу, науки, що забезпечило відкритість інституту державної служби. Проте це нововведення сприйнялось ворожо і не знайшло свого практичного втілення. Таке сприйняття є зрозумілим, оскільки повага до історичної спадщини, до принципів формування системи державного управління в Англії формувалася віками, починаючи від “слуг Корони” і до становлення сучасного інституту державного адміністрування. Провідною особливістю державного управління було обмеження політичної особи в обійманні посад і безпосередньо у виконанні повноважень, прийнятті політичних рішень, матеріального забезпечення, враховуючи її аристократичне походження. Державне управління будувалось за принципом впровадження певних владних рішень державної політики спочатку на місцях, а потім і на державному рівні.

Таким чином, державотворчий процес черпав свою легітимність у прийнятті рішень посадовцями і виконанні відповідних функцій, з можливістю уникнення підконтрольності центру і опори на суспільну повагу. Індустріальна революція та реальність часу вимагали модернізації британської системи управління. Так виникла критика класичної західної державної системи управління, де бюрократію почали розглядати як захисників лише власних інтересів. Наприклад, провідним завданням стало забезпечення державних посадовців більшим обсягом роботи, що передбачало створення умов для перспективного кар’єрного зросту. Отже, збільшуючи попит на послуги бюрократії, створюємо для неї сприятливе кар’єрне середовище, підвищуючи престиж бюрократії – створюємо можливості для розвитку патронажної політики. Тому не випадково

теоретики британського державного управління схильні говорити про перманентний характер розвитку бюрократії як речників державного управління.

Практичне впровадження політики тетчеризму як неоконсервативної концепції базувалось на стандартних консервативно-ліберальних уявленнях про державну бюрократію як неефективну і марнотратну систему держави [284].

З метою удосконалення і зміни ситуації, яка склалася у сфері управління, назріла необхідність її докорінного реформування. Для здійснення такої операції утворилась робоча група при апараті виконавчої влади, яку очолила М. Тетчер. Завданням робочої групи було здійснити аналіз витрат на утримання державного апарату і надати пропозиції щодо покращення роботи органів виконавчої влади і зменшення бюджетних асигнувань на його утримання. Виконання цього завдання повинно було відбутися у короткий термін з подальшим впровадженням отриманих результатів, чого так і не сталось. Крім того, було запропоновано нову систему взаємовідносин в ієрархічній структурі між державними службовцями, а саме запропоновано принцип побудови відносин, схожих на бізнесові, з притаманними їм матеріально-фінансовим забезпеченням. Таким чином М. Тетчер намагалась сформувати новий тип державного службовця, схожого за своїми діловими якостями на бізнесмена. В кінцевому результаті суттєвих позитивних змін не відбулось, оскільки запропоновані зміни не змогли прижитися в традиційній системі британської адміністративної культури, яка склалася століттями. Отже, не завжди у сферу кадрової структури, нефінансової за своєю природою, можна втілити фінансові механізми.

З часом відбулось переосмислення отриманих результатів і запропоновано впровадження нового курсу удосконалення структури державного управління. Паралельно відбувався процес менеджеризації державного управління і соціальної сфери [284]. Програмними пунктами

було запропоновано: розподіл державних структур за функціональними ознаками на дві категорії – стратегів і тактиків, тих, хто приймає рішення – центральні і розпорядчі департаменти, і їх безпосередніх виконавців – виконавчі структури. Крім того, запропоновано переведення окремих виконавчих структур на контрактно-договірні відносини з делегуванням частини повноважень приватним організаціям, які безпосередньо підвідомчі центральним департаментом і таким чином отримали статус напівдержавних. Цікаво те, що соціальним забезпеченням користувались представники центральних органів виконавчої влади, а не всі управлінці незалежно від посадового рівня. Зазначимо, що було зруйновано цілісність системи державного управління і створено нестійку в кадровому відношенні систему, де державні функції виконувались за принципом замовлення і, відповідно, отримання фінансової винагороди за надання послуг. Таким чином держава отримала можливість вибору підрядника для виконання тих чи інших суспільних послуг, що, в свою чергу, спонукало до вступу у дію закону про ринкову конкуренцію, що відкрило джерело підвищення якості та здешевлення ряду суспільних послуг і виконання управлінських функцій.

Зміни торкнулись і найвищих структур владної системи: так, деякі центральні представники отримали більше фінансової свободи, оскільки функції, які раніше належали органам казначейського представництва, перейшли у їх сферу компетенції. Зміни в оплаті праці продемонстрували неупередженість, тому що кожний службовець отримував зарплату за працю, а не за ранг, і тому у керівництва виникла можливість індивідуального заохочення робітників за допомогою преміювання.

Менших змін зазнала система призначень на керівні посади представників державної служби. Так, структура, яка відповідала за відповідні призначення (Комітет з відбору кадрів для призначення на провідні посади), зменшувала політизацію призначень через проведення відкритого конкурсу на заміщення посад. Таким чином, керівництво визнало користь від регулярної зміни кадрів на всіх адміністративно-державних

рівнях. Хоча більшість державних службовців і залишились кар'єрними бюрократами, все ж таки державна служба, на відміну від попередніх часів, не була вже «роботою на все життя».

Так чи інакше, зазначимо, що в Англії фактично більше не існує єдиної державної служби в традиційному її розумінні – з уніфікованими нормами її проходження, оплати праці і соціального забезпечення. Однак це спонукало до перетворення усталеної ієрархічної адміністративної системи на більш складну за структурою і ринковою за принципом функціонування, що певним чином завдало шкоди репутації держави як ідеального роботодавця, а отже, і державі в цілому.

Було рекомендовано бути фахівцем не однієї посади, а різноплановим спеціалістом і обіймати посади в різних галузевих відомствах державної служби. Таким чином, колишній представник бізнесу, який тепер перебуває на державній посаді отримує прерогативу за допомогою державних ресурсів паралельно підтримувати власний бізнес, знаючи нюанси державної політики в цій сфері, і навпаки, колишній посадовець у веденні бізнесових стосунках володіє всією необхідною інформацією з метою досягнення необхідних результатів. Головною особливістю британської системи управління є наявність корпоративної етики та відсутність уніфікації, традиційності у системі норм перебування на посадах в органах державної влади.

Загострена політикою тетчеризму проблема скорочення апарату лише частково вкладається в теоретичні основи класичної ідеї раціональної бюрократії М. Вебера. Провідні веберівські розробки включають такі принципи: скорочення службовців має відбуватися вибірково: спочатку скорочують витрати на утримання, а потім персонал; службовці вищих рангів скорочуються пропорційно зі службовцями нижчих рівнів державної ієрархії. Проте в дійсності політика вдосконалення адміністрування носила косметичний характер, оскільки відомо, що бюрократ прагне збільшити кількість підлеглих і не створюватиме конкурентів на своєму рівні. Таким

чином, загальні тенденції еволюції британського державного адміністрування прямо протилежні нашому пошуку ідеальної моделі бюрократичної ієрархії. Британська державна служба завжди відрізнялась високою корпоративною етикою, жорстким наслідуванням кодексу адміністративної моралі [128, с. 46]. Хоча, як відомо, розмір оплати праці на державній службі менший, ніж в бізнесі, але вважалось, що це компенсується забезпеченням кар'єрної перспективи, відносною захищеністю від звільнення, пенсійними привілеями, а також відчуттям належності до влади. В результаті, як відомо за висновками аналітиків, якщо розмір оплати праці державного службовця не піднімається до конкурентоспроможного з бізнесом рівня, в державних структурах зберуться найгірші фахівці з усіх професій.

Структура державної служби була жорстко ієрархічною, проте в принципі єдиною, але апарат розділювався на дві частини, де вища частина зберегла попередні привілеї, а всі інші втратили. Структура керівництва Великої Британії включає міністерства, департаменти, різноманітні агентства і простих державних службовців. Було публічно оголошено, що скорочення державного апарату є не самоціллю, а лише тимчасовою зміною. Апарат скоротився майже вдвічі, при цьому бюрократи склали близько третини від загального числа службовців, де 9% склали «сині комірці», тобто індустріально робітники на держслужбі, які до того ж не працюють у столиці. Також цікавим є те, залучення фахівців зі сторони складає лише 5% від загальної чисельності, і службовців які безпосередньо приймають рішення, – лише 0,8% [128, с. 49, 137]. Отже, погоду в державному апараті роблять все ж таки професійні бюрократи. Таким чином, загальні тенденції еволюції раціональної бюрократії в британській державній структурі прямо протилежні нашому пошуку ідеалу уніфікованої бюрократичної ієрархії.

Вищезазначені скорочення британського державного апарату першої частини каденції М. Тетчер (1980-1985 р.р.), лише частково вкладаються в теоретичні розробки прихильників «раціонального вибору», які, в свою

чергу, походять від класичної теорії М. Вебера. Ці пропозиції включають такі головні посилення: скорочення на ранніх етапах носять виборний характер, витрати скорочують раніше, ніж персонал, службовців вищих рангів скорочують пропорційно менше, ніж службовців середніх і нижчих рангів. Насправді тетчерівські скорочення більше відобразились на загальній сумі видатків, а не на кількості службовців.

Протягом багатьох десятиліть консервативна партія Великої Британії демонструвала приклад успішної адаптації до змін в економічній та соціальній сферах. Перебуваючи на правому фланзі суспільно-політичного життя країни, партія стійко зберігала позиції однієї з провідних партій в системі британського державотворення. При цьому консерваторів підтримують представники різних верств і категорій населення Великої Британії, тому цілком зрозумілий інтерес до такого феномену, як ідеологія і практика британського консерватизму, яка об'єднала не тільки простих робітників, фермерів, але й бізнесменів, представників інтелігенції та інші верстви населення. «Тетчерське десятиліття» – таку назву отримала каденція М. Тетчер, що ознаменувалася серйозними змінами в економічному і соціально-політичному житті, котрі широкий суспільний загал став сприймати як період еволюційного розвитку британського суспільства. Політика системного реформування державного життя, яку втілював кабінет М. Тетчер, мала своїм результатом новий рівень міжнародних відносин.

Перетворення неоконсерватизму з концепції на практику стало можливим і завдяки особистості М. Тетчер. Вона проповідувала ті істини, в які вірила сама. Головною цінністю в її світогляді, суттю її власного сприйняття консерватизму стала особистість, яка не повинна служити державі, а повинна найкраще розкрити власну значимість і таланти. Все це повинно стати запорукою морального суспільства, а не суспільства, де держава несе відповідальність за все і ніхто не відповідає за державу [284]. Сучасна свобода стоїть на трьох китах – представницькій демократії, економічній свободі і владі закону, а для їх втілення необхідно розуміння

всіма членами суспільства почуття спільного обов'язку, тобто почуття відповідальності громадян один перед одним [285]. Хоча М. Тетчер і відводить представницьким інститутам провідне місце в політичній системі, проте вона наголошує на їхній нездатності гарантувати свободи громадян, а лише економічна свобода є запорукою свободи політичної, але відповідальність повинен нести уряд. Опрацювання і втілення в період керівництва Рональда Рейгана (у США) та Маргарет Тетчер (у Великій Британії) таких концепцій дозволило наблизити управління у державному секторі до управління у приватному секторі, що також відповідає економічному підходу до раціоналізації бюрократії.

Нарешті, обґрунтування існуючих ціннісних постулатів та принципів неоконсервативної концепції як сучасної методології політичного мислення та політичної практики в державотворчій площині, яка отримала у спадок теоретично обґрунтовані постулати різних політичних напрямків і концепцій, і які потребують розгляду. Враховуючи те, що формуванню нового типу консервативної ідеології (неоконсерватизму) сприяло розчарування в ідеології і соціальній політиці лібералізму, вважається, що неоконсерватизм – це ідеологія, яка пройшла певний процес трансформації. Розгляд консерватизму ускладнюється тим, що його часто сприймають негативно як реакцію, спрямовану проти революційного знищення режиму, реакцію на просвітницькі ідеї, на руйнівні ефекти капіталізму, політичного лібералізму тощо. Спробували здійснити комплексний розгляд ідеї раціональної бюрократії в неоконсервативній політичній концепції з врахуванням динамізму політичних процесів еволюції, змісту, форм, функцій і тенденцій розвитку. Також в цьому дослідженні спробували переосмислити усталені підходи з оцінки західної політології, і перш за все неоконсервативних політичних теорій з урахуванням їх прояву в державно-політичних курсах західного суспільства. Також здійснено спробу переосмислення елементів державно-владної системи, в тому числі феномену бюрократії в неоконсервативних концепціях і пов'язаної з нею

цінностей професіоналізму, легітимності, демократизму рішень, прав людини і т.д. Тому, саме недаремно неоконсерватизм отримав ознаки демократичного змісту, пов'язаного саме з його реакцією на загрозу всеосяжної бюрократизації суспільного життя і його поглинання державою. Неоконсерватизму притаманний підвищений інтерес до проблеми цінностей і моральної мотивації політичних процесів й інститутів, раціонального упорядкування владних відносин, які в певному значенні досягаються через постійний розвиток і удосконалення демократії в самому широкому розумінні цього поняття. Але, незважаючи на багатозначність політичних і ідеологічних процесів, політичному аспекту суспільного життя притаманні спільні риси, які дозволяють виокремити і проаналізувати загальноцивілізаційні компоненти, структури і функції політичних явищ і на цій основі розробляти проблеми теорії соціально-політичних феноменів. В цьому і полягає актуальність загальноцивілізаційного значення неоконсервативних орієнтацій і установок, враховуючи при цьому їх зв'язок з формами соціально-економічного життя, політичної влади, традиціями, притаманними тій чи іншій державі. Тому, на нашу думку, бюрократію Сполучених Штатів Америки, на відміну від реалій Західної Європи, відрізняють такі характерні риси: а) вища політизованість; б) нижчі рівні професійності, ефективності; в) менша узгодженість з ідеалом раціональної бюрократії; г) особлива «відкритість» щодо потреб клієнтів. Іншою обставиною назвемо ту, що відносини бюрократії та інститутів громадянського суспільства в Америці мають глибоке історичне коріння.

Висновки до другого розділу

Здійснено аналіз процесу еволюції консервативної ідеології, що стала фундаментом для виникнення неоконсерватизму, досліджено прояви елементів і принципів раціональної бюрократії в британській та

американській політичній системі життя на основі політичних концепцій у Великій Британії та США.

Обґрунтовано ціннісні постулати та принципи неоконсервативної концепції як сучасної методології політичного мислення та політичної практики в державотворчій площині. Продемонстровано, що в Сполучених Штатах Америки неоконсервативна ідеологія об'єднувала кілька принципів: індивідуалізм, новий гуманізм, елітизм, соціальний консерватизм. Здійснено спробу переосмислення елементів державно-владної системи, в тому числі феномену бюрократії в неоконсервативних концепціях і пов'язаної з нею цінностей професіоналізму, легітимності, демократизму рішень, прав людини і т.д. Коріння американської раціональної бюрократії криється в необхідності подолання потужної державної централізованої системи. Тому недаремно американський неоконсерватизм отримав ознаки демократичного змісту, пов'язаного саме з його реакцією на загрозу бюрократизації суспільного життя і його поглинання державою.

Висвітлено історію консервативної ідеології Великої Британії та її еволюцію у неоконсервативну, здійснено аналіз її раціональної складової. Еволюція неоконсерватизму Великої Британії стала прикладом поступового та чіткого розвитку уявлень про людське суспільство, в якому базовими принципами політичного життя стали повага до Конституції країни, непорушності державних інституцій, релігійність. Британський неоконсерватизм сприймався суспільством не тільки як конгломерат консервативних теорій (індивідуалізм, соціал-дарвінізм, елітизм, новий гуманізм), що пропонували суспільству підтримання родинних зв'язків, повагу до державних інститутів влади, наслідування традицій, невтручання в життя особистості, але вже як система цінностей, що на державному рівні буде підтримувати існуючий соціальний порядок, сповідувати святість приватної власності та економічної свободи.

РОЗДІЛ 3

ПЛЮРАЛІЗМ СВІТОГЛЯДНИХ ОРІЄНТИРІВ ЩОДО КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЇ РАЦІОНАЛЬНОСТІ В РЕТРОСПЕКТИВІ Й ПЕРСПЕКТИВІ

3.1 Характер трансформації поняття раціональності

Сучасний стан політичного життя актуалізує питання незворотності демократичних реформ та пошуку адекватних механізмів її модернізації. Важливим завданням завжди залишається раціоналізація політичного життя, а політичний дискурс демонструє необхідність заново проєкціонувати фундаментальні передумови, поняття й теорії політичної взаємодії, які конструюють теоретичний порядок сучасного політичного знання. Отже, раціоналізм – це переконання в тому, що світ має раціональну структуру і його закономірності можуть бути обґрунтовані людським розумом шляхом критичного мислення. Раціоналізм робить акцент на здатності людей зрозуміти і пояснити світ, а також знаходити шляхи вирішення проблем і досягнення поставлених цілей. Раціональний підхід у політичному житті підкреслює тенденцію прогресу, реформ, розвитку суспільства за принципами ефективності, доцільності, відповідності, зрозумілості і т.д.

У сучасному світі глобалізаційні процеси охоплюють все більшу кількість нових територій та культурних просторів, змінюється звичний устрій життя людей, їхні уявлення, погляди, настанови, світогляд у цілому. Два останні десятиліття були переломними і для нашої країни в тому числі. Постійно відбувались зміни в політичній, соціально-економічній, культурній сферах суспільного життя, які суттєво вплинули на традиційні способи пояснення дійсності, мобілізували раніше приховані резерви людської свідомості, ініціювали становлення нових форм і моделей осмислення реальності. Процеси, що відбуваються в перехідному

суспільстві, передбачають подолання та розширення меж раціональності, які склалися в культурному просторі на попередніх етапах історичного розвитку. Таким чином, сьогодні є значущою рефлексія з приводу специфіки цих процесів, їхніх детермінант і тенденцій подальшого розвитку [5].

Дискусії стосовно ролі раціональності у функціонуванні політичних інститутів демократичних країн особливо активізуються в трансформаційні періоди суспільного розвитку, коли проблематизується здатність людини адекватно осягнути суспільство (раціональність знання – як раціональність) і належним чином упорядкувати та перебудувати світ (раціональність дії – як раціоналізація). Значущість нашого наукового дослідження демонструє, що раціоналізація виступає однією з характеристик політичного розвитку, може інтерпретуватись як функціональна диференціація політичних інститутів, як оцінка їхньої діяльності за критеріями ефективності та результативності. Звичним явищем стають ситуації, в яких дії політичних акторів недостатньо врегульовані й стандартизовані, що робить актуальним дослідження не лише механізмів раціоналізації політичної взаємодії, а й тих наукових підходів, які конструюють теоретичний порядок сучасного політичного знання. Усвідомлення складності змін укорінених зразків поведінки та повільності демонтажу політичних інститутів потребує виходу за межі класичного розуміння раціональності. Надання індивідам можливості діяти, виходячи з їхніх егоїстичних інтересів, автоматично не призводить до появи ринкової системи та демократичної консолідації, а традиційні ліберальні уявлення про ринок і його наслідки потребують удосконалення. До характеристик раціональності сучасної доби можна віднести співіснування різних конкуруючих типів раціональності, а також визнання плюралізації «картин світу», появу феномену багатосуб'єктності (локалізація суб'єкта), визнання потенціалу відмінних від наукової видів раціональності. Отже, в широкому розумінні, раціональність – це взаємодія між людиною та світом, яка відбувається на засадах, передбачених розумом.

Раціональне розглядається як щось таке, що безпосередньо має відношення до розуму, є доступним для розуміння, обґрунтоване за допомогою розуму. Те, що не підлягає розумінню, характеризується як ірраціональне, позараціональне, нерозумне. Ідеалом раціональності є наукове осмислення дійсності. Людський розум постає як універсальний інструмент пізнання. Становлення науки як самостійної форми освоєння дійсності нерозривно пов'язано із гносеологічним оптимізмом – логіка дійсності адекватно відображається логікою людської свідомості, що й дає можливість отримувати об'єктивні знання про дійсність і перетворювати її відповідно до оптимальних раціональних моделей. Омани розуму необхідно долати з метою більш адекватного усвідомлення дійсності, навіть міркування про наявність принципових обмежень для розуму в осягненні дійсності не скасовували впевненості у його здатності здійснювати на неї грандіозний перетворюючий вплив. Саме репрезентація людської історії відбувається через прогрес розуму та свободи [96, с. 74-81].

Раціоналізм, таким чином, є відповідність законам розуму, а під законами розуму при цьому маються на увазі закони формальної логіки, закони мислення. Отже, раціональне – це те, що відповідає законам формальної логіки, а ірраціональне, в свою чергу, – те, що порушує цю логіку. Раціоналізм передбачає, що найбільше значення має саме розум: думаючи і сперечаючись, наводячи переконливі докази і розглядаючи аргументи, ми рухаємось, по суті, в пошуку істини в науці і моралі. Раціоналізм має дві основні риси: по-перше, він завжди спирається на ті переконання, які є істинними, по-друге, йому притаманні індивідуальний характер, логічний аналіз, тобто відповідність логічним доказам, досвіду. Звідси витікає ще одна риса раціоналізму – його оптимізм, тобто віра у можливість самостійно дати відповіді на питання реальності. Раціоналізм передбачає не лише тенденцію значущості прогресу і реформ, а й можливість самої людини зрозуміти і пояснити світ. Раціоналізм звільняє людину від забобонів минулого. Кожне нове покоління може перевищити попереднє

завдяки прогресуючому розвитку і накопиченню знань. Раціоналізм тісно пов'язаний з намаганнями пояснити і розкрити цінності, притаманних людству. Розум, в цьому значенні, створює критерії оцінки поведінки людей. По-третє, раціоналізм підтримує важливість сперичань і дискусій з найбільш актуальних політичних проблем. Якщо людство керується розумом, то воно здобуває здібність до розв'язання спорів і ведення переговорів, визначення своїх власних інтересів [5]. Саме цінність раціональності проявляє себе як оцінка всіх діючих сил і обставин політики. З цієї точки зору, цінності задають параметри і умови розвитку суспільства, забезпечують його стійкість і стабільність. Саме ціннісно-раціональна поведінка визначає складову, концептуальну основу раціональної бюрократії. В той же час базові цінності тісно пов'язані з моральною відповідальністю за політику. Таким чином, цінність раціональності представляє собою специфічний феномен, особливий тип людської свідомості і діяльності. Так, наприклад англійський консервативний науковець М. Оакшот зазначає, «політика – це діяльність групи людей по доступу до загальної установи, які з певної нагоди і з певної мети опинились разом», цей «доступ» до політичних справ передбачає наявність знань і політичних традицій [5, с. 106-108].

Раціональне ставлення до світу обов'язково припускає зосередження акценту на ефективність, на успішність дії. Але сама по собі ефективність жодним чином не може розглядатися як достатня специфічна ознака раціональності; також не може вважатися раціональною і творча імпровізаційна діяльність, що приводить до успішних результатів при вирішенні будь-яких індивідуальних завдань. Раціональність заснована на адекватному розумінні проблемної ситуації, у якій знаходиться суб'єкт дії, на свідомому управлінні власною поведінкою. Раціональність припускає дві обов'язкові умови: рефлексивний самоконтроль і врахування вимог реальності. Власна відповідальність і рефлексивний самоконтроль визначають волю суб'єкта дії, що протистоїть його залежності від зовнішніх сил. Раціональність передбачає альтернативність поведінки, можливість

вибору різних способів дії. Особлива історична роль відводиться раціональності в модернізаційних процесах. Модернізація визначається як рух від міфотворчості та релігійних уявлень до наукової раціональності, від колективізму до індивідуалізму, від авторитаризму до демократії, до панування інструментальних цінностей та ринкової організації економічного і, певним чином, політичного простору. На ранній стадії розробки теорії модернізації її сутнісними рисами були універсалізм (еволюція суспільства розглядалася як загальний чи універсальний процес, що має однакові закономірності й етапи для всіх цивілізацій, країн і народів) і уявлення про лінійно-поступальний характер суспільного розвитку в цілому [5]. Концепція модерну виходила з домінування цілераціональності у сфері врядування, впорядкувальним механізмом суспільства виступала держава, в центрі якої знаходилась «економічна» людина. На рівні політичної організації суспільства це означало встановлення раціональних бюрократичних апаратів, на рівні ідеологій – підтримку обґрунтувань, які відповідають таким апаратам. Таким чином, раціоналізація характеризує суспільство, засноване на розвитку державно-адміністративного контролю й бюрократичного апарату. Результатом раціоналізації суспільного життя стає логічне пояснення розвитку людського світу, його технізація й утилізація. Раціональні рішення ухвалюються в рамках певної системи, яка, у свою чергу, пов'язана з панівною світоглядною системою. Політична раціоналізація виступає однією з характеристик політичного розвитку і може інтерпретуватись як функціональна диференціація політичних інститутів, оцінка їхньої діяльності за критеріями ефективності, професіоналізму, компетентності, доцільності та результативності. Наприклад, концепція політичної раціональності може бути використана для пояснення джерел, характеру та напрямків політичної модернізації на шляху від авторитаризму до демократії. Раціональність розуміється як відповідність засобів обраній меті (доцільність, або цілераціональність, за М. Вебером), а раціоналізація політичного життя – як тенденція політичних

інститутів до модернізації, здатність обирати кращу з наявних альтернатив з метою удосконалення, ефективності, результативності.

У повсякденності раціональність ототожнюється з розумовим пізнанням світу, вимогами здорового глузду. В загальному вигляді раціональність ототожнюється з принципами логічної обґрунтованості, теоретичної усвідомленості, систематизованості, несуперечності, критичності, але це не тільки пошук продуманого й ефективного рішення, а й відповідність такого рішення нормам моралі. Розуміння необхідності створення в країні ефективної й дієздатної влади; запит на її ефективність формується не з постулатів панівної «державної ідеології» чи повернення до колективістських цінностей, а з раціоналістичного усвідомлення того, що особисте благополуччя залежить насамперед від соціальних та політичних умов, обумовлених діями самої влади. Отже, з впевненістю можна зазначити, що раціональність визначається як передумова проведення ефективних політичних реформ та консолідації суспільства. Наприклад, розуміння раціональності може бути використано для пояснення джерел, характеру та напрямків політичної трансформації на шляху від авторитаризму до демократії. Сучасна доба, яка характеризується кризою політичних режимів у різних регіонах світу, актуалізує питання незворотності демократичних реформ та механізмів зупинення дезінтеграції суспільств й дезорієнтації політичних та соціальних інститутів. У демократичному суспільстві, з його процедурними вимогами до політичного вибору, раціональність є чи не єдиним джерелом критичного мислення. Завдяки раціональності політика стає передбачуваною, прагматичною и ефективною [5, с. 106].

Питання раціональності, яке є невід'ємною складовою філософії, політики, економіки та інших сфер діяльності людини, дозволило науковцям реконструювати історичні типи раціональності. Спробуємо їх проаналізувати й досягнути значущість наукових розробок для сьогодення. Перший етап формування типу раціональності пов'язаний з роботами представників

німецької класичної філософії, передусім І. Канта, М. Вебера, Г. Гегеля, які здійснили аналіз понять розуму, розумного, раціонального та раціональності в межах інтерпретації, що отримала назву класичної.

На наступному етапі теоретичним фундаментом досліджень раціональності виступають роботи науковців філософської та соціологічної думки ХІХ–ХХ ст. Питання формування наукової раціональності, відносини між гуманітарним та соціально-політичним пізнанням і природознавством та культурою в цілому досліджувались у працях А. Бергсона, М. Вебера, Г. Г. Гадамера, Е. Гуссерля, В. Дільтея, Г. Зіммеля, В. Зомбарта, Е. Касирера, О. Конта, К. Мангайма, Т. Парсонса, К. Поппера, Б. Рассела, Г. Ріккєрта, Ф. Тьонніса, О. Шпенглера, К. Ясперса та ін. [5; 244]. Велике значення для історичного аналізу типів та форм раціональності мають роботи з методології наукових досліджень Т. Куна, І. Лакатоса, О. Нікіфорова, М. Оакшота, М. Полані, С. Пролєєва, В. Поруса, В. Товарниченка, С. Тулміна, К. Хюбнера, П. Фейєрабенда та ін. [94; 235]. Питанням становлення ролі й місця раціональності в соціумі та науковому пізнанні під кутом зору філософського й соціологічного знання присвячено роботи Б. Алексеєва, П. Гайдєнко, Ю. Давидова, І. Касавіна, М. Кіссєля, Б. Липського, М. Мамардашвілі, Л. Мікєшиної, В. Швирьова та ін. [5; 47; 68].

У другій половині ХХ сторіччя в роботах зарубіжних авторів – філософів, соціологів та представників політичної науки – тема раціональності розроблялась К.-О. Апелем, Ю. Хабермасом, О. Гьоффе, Г. Йонасом, Н. Луманом, М.Фуко, А. Шюцом, представниками «старшого покоління» Франкфуртської школи (Т. Адорно, Г. Марузе, М. Горкгаймер), Е. Гіденсом та ін. [5; 244].

Наприкінці 80-х – на початку 90-х років минулого століття вийшли роботи, в яких пропонується розгорнутий аналіз проблематики раціоналізації в широкому науковому та соціально-політичному контексті. Серед них слід відзначити роботу Н. Автономової «Розсудок, розум, раціональність» [3]; всебічний аналіз соціологічної концепції М. Вебера і

його критиків подано в дослідженні П. Гайденко та Ю. Давидова «Історія і раціональність» [47].

Представлені розвідки на тему форм і ролі раціональності в сучасному суспільстві (як посттоталітарному, так і постмодерністському), місця раціональності в соціальному пізнанні та соціальній реальності. Дослідження різних форм раціональності (в тому числі – політичної раціональності), місця раціоналізації економіки, політики, права, державного управління в модернізаційних процесах і ролі політичного знання в реформуванні суспільства стали предметом робіт вітчизняних та зарубіжних авторів: Т. Адамьянц, Л. Бабаєвої, В. Бебика, Є. Бистрицького, Н. Бусової, Е. Гансової, М. Головатого, В. Горбатенка, В. Дудченко, Т. Заславської, О. Здравомислова, Р. Зимовця, В. Колбановського, Л. Кормич, О. Краснокутського, І. Кресиної, В. Култигіна, Н. Лапіної, М. Михальченко, С. Наумкіної, Н. Наумової, Р. Нугаєва, В. Паціорковського, Н. Покровського, І. Попової, Ф. Рудича, В. Федотової та ін. Аналізу методик раціоналізації політичного процесу присвячено дослідження Т. Шмачкової, становленню та практикам дій бюрократії в радянський та пострадянський період – розвідки Н. Шматко, взаємовідносинам повсякденного та раціонального – роботи О. Філіппова та А. Худенка, роль політичної аргументації як засобу раціоналізації політичної комунікації досліджується О. Третяком [244]. У сфері аналізу публічної політики варті уваги роботи з раціоналізації прийняття та впровадження політичних рішень таких авторів, як А. Вілдавські, В. Данна, О. Дем'янчука, Е. Дрора, Г. Колбеча, Л. Пала, В. Парсонса, Г. Саймона, Д. Стоуна, В. Тертичка, Л. Якобсона [244]. Ідею процедурної раціональності розвинуто Г. Саймоном, І. Дженісом, Л. Манном та ін. Процедурна раціональність є ефективною при виробленні рішень у ситуаціях, в яких засоби досягнення необхідних цілей може бути знайдено серед існуючих прийомів і методів дій, або, якщо й не існує прямо придатних прийомів і методів, є такі, котрі можна очевидним способом пристосувати як засоби

досягнення. До таких відноситься переважна більшість ситуацій прийняття рішень, з якими стикається людство. Процедурно-раціональний підхід, як правило, втрачає ефективність у власне творчих проблемах, рішення яких вимагає нетривіальної пошукової діяльності, винахідницьких осяянь. Теорію раціонального вибору в політичній науці розробляли зарубіжні автори Д. Грин, П. Ейбелл, У. Ерроу, Г. Кавка, К. Монро, Дж. Найт, М. Олсон, Д. Остен-Сміт, І. Шапіро, М. Фармер та ін. Натомість для представників постмодерністського напрямку (З. Батман, Ж. Бодріяр, В. Вельш, Ч. Вінквіст, Ф. Гваттарі, Ж. Делез, Ж. Деріда, Ф. Джеймісон, Ж. Ф. Ліотар, Р. Рорті, В. Тейлор) раціональність не може претендувати на панівне місце в політичній діяльності [244]. У сучасному пізнанні плюралізм підходів до феномену раціональності та сутності процесу раціоналізації політичної взаємодії обумовлений контекстуально та функціонально.

Складність і суперечливість інтерпретацій раціональності дозволяє Н. Автономовій зробити висновок щодо їх контекстуальної та функціональної обумовленості. Значення понять «раціональність», «раціональний» залежить від того, в якому ряду зіставлень і протиставлень виникає це поняття, чи протиставляється раціональне думці (античність), вірі (середньовіччя), догматизму забобонів (епоха Просвітництва), емпіричному – чи то інтуїтивістському, сенсуалістичному або ірраціональному (у яких конкретних формах воно не втілювалося б – воля, життя, інстинкт, невідоме тощо) [3].

Можна виділити велику кількість визначень раціональності, з яких відзначимо, у зв'язку із раціоналізацією політичної взаємодії, такі: раціональність концептуалізує принцип усвідомлення людиною своєї присутності в світі; для пострадянських суспільств раціоналізація означає протиставлення «історичному корінню» (С. Шайхїдінова); у повсякденності раціональність ототожнюється з розумовим пізнанням світу, вимогами здорового глузду (хоча можна згадати відомий вислів М. Борна

про те, що ХХ століття стало трагічним через поєднання найбільших тріумфів розуму і поразок здорового глузду); раціональність ототожнюється із принципами логічної обґрунтованості, теоретичної усвідомленості, систематизованості, несуперечності, критичності; раціональність – це не тільки пошук продуманого й ефективного рішення, але і відповідність такого рішення нормам моралі (А. Новіков); раціональність розуміється як система правил, норм та еталонів, прийнятих у межах певного суспільства для досягнення соціально осмислених цілей; відповідність засобів обраній меті (доцільність, або цілераціональність, за М. Вебером); раціоналізація як тенденція політичних та економічних інститутів до модернізації; здатність обирати кращу з наявних альтернатив; раціоналізація характеризує суспільство, засноване на розвитку державно-адміністративного контролю й бюрократичного апарату; назвати раціональним – значить визнати таким, що відповідає розуму. На думку російського філософа А. Новікова, поворот до розвитку природознавчих наук, використання їх методології для аналізу людини та суспільства, у постійному протиставленні та зіставленні з вірою та авторитетом характеризує становлення раціоналізму в добу, коли «культ віри й авторитету повинен був звільнити місце культові критичної рефлексії, точного розрахунку й ідеологічної неупередженості» [125, с. 135].

Зразок раціоналізації людської діяльності (описано М. Вебером) як процес становлення раннього індустріального західноєвропейського суспільства, коли зіткнулися і вступили у взаємодію кілька соціальних феноменів, кожен із яких ніс у собі власне раціональне начало: антична наука, раціональне римське право і раціональний спосіб ведення господарства. Суперечності сучасного суспільства, на думку Ю. Хабермаса, багато в чому виникли в результаті абсолютизації інструментального розуму, розповсюдження цілераціональності на всі сфери життєвого світу. Спираючись на веберівське поняття цілераціональної дії, Ю. Хабермас робить наголос на сфері комунікативної дії, в якій переважає орієнтація на взаєморозуміння й побудовану на ньому взаємодію [217].

Узагальнюючи, наскільки це можливо, позиції авторів цього напрямку, відзначимо, що для них раціональність не є головним претендентом на панівне становище в суспільстві, у тому числі в політичній діяльності. Наприклад, на думку російського дослідника Ю. Давидова, багатозначність розуміння раціональності в історичному контексті має три джерела: «раціональність використовується як методологічний інструмент аналізу, вона виступає також як предмет аналізу і, нарешті, раціональність розуміється як цінність» [68, с. 72].

Утім, багато філософів минулого й сучасності вбачають велику небезпеку в такого роду «очищенні» філософської раціональності від моральної складової контексту як такого, який не має ніякого відношення до встановлення об'єктивної істини. Це корелюється з дослідженнями раціоналізації М. Вебера, в яких він, зокрема, підкреслював роль релігійного аскетизму, властивого протестантській етиці у становленні економічної раціональності індустріального суспільства. З іншого боку, існує визначення раціональності як системи правил, норм та еталонів, прийнятих у межах конкретного соціуму для досягнення соціально осмислених цілей. У такому разі раціональностей стільки ж, скільки суспільств або соціальних груп. Пом'якшеним варіантом тієї ж плюралістичної позиції можна вважати й спробу виділення типів раціональності, оскільки поняття «тип раціональності» не призводить до цілісної раціоналістичної концепції. За визначенням російського автора А. Івіна, раціональність – це характеристика знання з кута зору його відповідності найбільш загальним принципам мислення, розуму. Оскільки сукупність таких принципів не є досить зрозумілою й не має чіткої межі, поняттю «раціональність» властиві і неясність, і неточність. А. Івін вважає за доцільне виділити «універсальну», «локальну» та «позачасову» раціональності, оскільки мислення людини є неоднаковим не тільки в різні історичні епохи, але й у різних галузях його застосування, суттєвою є відмінність між двома рівнями раціональності: універсальною раціональністю, яка охоплює цілу епоху або культуру, і

локальною раціональністю, яка характеризує особливості мислення в окремих галузях теоретизування конкретної епохи чи культури [244, с. 161]. Концепцію «спецраціональності» розробив російський вчений Є. Нікітін [123]. На його думку, кожна форма спецраціональності створює певне ідеологічне самозабезпечення, певну особливу ідеологію з метою підкреслення своєї великої ефективності і власних позитивних якостей, переваги перед усіма іншими формами раціональності, відстоюючи тим самим своє право на повну незалежність від них. Так, наприклад в роботі «Державці» Н. Макіавеллі «чиста політика» виявилась ірраціональною з точки зору іншої форми моральної спецраціональності – саме християнської моралі [123, с. 57].

Історично можна виділити три типи наукової раціональності: класична раціональність, модерністська раціональність та постмодерністська раціональність. Хронологічно це вкладається у такі рамки: засади класичної раціональності сформовано ще за античних часів, але як система, вона постає у XVIII – на початку XX ст. Модерністська раціональність охоплює період з початку XX сторіччя і до 80–90-х років XX ст., домінує у природознавчих, гуманітарних та соціально-політичних науках. Постмодерністська раціональність виходить з творів середини XX сторіччя і охоплює сучасний період. Найближчий до нас етап проблематизації розуму – це межа XX та XXI століть, яка осмислюється як період краху підвалин розуму в науці. Людина живе в умовах неповноти інформації, і це породжує необхідність комунікації в найширшому сенсі цього слова. Втрата довіри до розуму, відчуття абсурдності буття є нестерпними для людини. Адже наша трудова діяльність і спілкування спираються на презумпцію усвідомленості. Ми завжди розраховуємо на те, що ми розуміємо те, що робимо, а інші розуміють нас. Особливість ситуації, що склалася в постіндустріальній цивілізації, полягає в тому, що ірраціональні світоглядні конструкції формуються за допомогою найдосконаліших технічних засобів, створених завдяки розуму і праці [95, с. 172]. Постійне існування в умовах

невизначеності породжує у людини втрату прагнення та здатності розуміти сутність речей. У світі, де немає раціональних орієнтирів і системних взаємозв'язків, заперечується не тільки можливість, але й необхідність системного перетворюючого раціонального впливу на навколишню дійсність, таким чином розум втрачає статус регулятора вчинків і дій, відкривається безмежне поле для маніпулювання свідомістю.

Ціла епоха в історії людства включала і період цілковитої віри в розум, і період сумнівів, які долаються спекулятивно-діалектичним розумом, і нинішній період скепсису стосовно потенцій традиційної раціональності й одночасних пошуків нових концептуальних засобів раціонального пізнання. Виокремленні вище етапи можна назвати етапом «розуму» з великої літери (глобальним раціоналізмом, або епохою панування розуму як всеосяжного принципу), етапом наукового розуму та етапом позитивно-наукового розуму. Останній етап характеризується намаганням локалізувати раціональність у тому чи іншому фрагменті пізнавальної реальності та зберегти цей фрагмент як сферу належного самоздійснення розуму: це не прямолінійний процес «звуження» повноважень розуму, а скоріше, більш тонка диференціація й деталізація уявлень про межі, повноваження, сфери впливу і здійснення розуму. Раціоналізм – це переконання в тому, що світ має раціональну структуру і його закономірності можуть бути досягнені і розкриті людським розумом завдяки засобам критичного мислення. Таким чином, сьогодні, незважаючи на критику раціоналізації з боку як постмодерністів, так і традиціоналістів, раціональність відіграє одну з головних ролей в організації політичної діяльності. Процеси раціоналізації знаходяться в основі сучасних інформаційних і комунікаційних технологій, організації управлінської діяльності в економічній і політичній сферах, раціональність лежить і в основі оцінки ефективності діяльності владних інституцій. Лише парадоксом раціональності можна вважати одночасне (в одному суспільстві, культурі) співіснування різних типів раціональності, що має наслідком визнання можливості різних вихідних конкуруючих «картин

світу»; відмову від абсолютного суб'єкта на користь безлічі локальних суб'єктів; можливість існування відмінних від наукової типів раціональності. Суспільство повинно вирішувати проблеми, це є завданням комунікативного розуму, завдяки якому комунікативна раціоналізація суспільства відкриває можливість створювати й обґрунтовувати нові легітимні правила політичної взаємодії. Мова йде про здатність раціональності знайти способи вирішення «конфлікту цінностей» у політичній сфері, смислу людської діяльності в цілому. Отже, питання, яке потребує вирішення, – це не лише раціоналізація дії та взаємодії відповідно до встановлених правил, а й раціоналізація самих правил та мети, досягненню якої повинне служити їх виконання. Раціональний підхід у розумінні глобалізації має тенденцію підкреслювати значення прогресу і реформи. Розум не тільки дає людям можливість розуміти і пояснювати навколишній світ, а й дозволяє перебудовувати цей світ, раціоналізм також тісно пов'язаний з намаганнями пояснити і розкрити цінності, притаманні людству, критерії оцінки їх поведінки. Одним із перспективних напрямків використання теоретичних здобутків новітніх концепцій є намагання подолати однобічність класичних теорій раціональності. В сфері наукового пізнання відбувається концептуальна трансформація, пов'язана з відмовою від крайнього сцієнтизму та визнанням рівноправності різних теоретичних підходів у сучасному гуманітарному знанні. Зникає дистанція між історичною подією та її інтерпретацією, нівелюється виваженість теоретичних та ціннісних оцінок. Таким чином, істотними рисами історичної події є принципова незавершеність (існування минулих подій в інтерпретації ЗМІ), доступність, спрямованість на спрощене сприйняття пересічним реципієнтом, відкритість для нових інтерпретацій, реінтерпретацій, невизначеність її важливості [95]. Удосконалення технічних засобів передачі інформації веде до перенесення центру політичної взаємодії у сферу діяльності електронних мас-медіа із властивими їм комерціалізацією, театралізованістю, сенсаційністю,

критеріями рейтингу та формату. На думку О. Третяка, «прогресуюча технізація своїм експансивним впливом ірраціоналізує політичний світ, роблячи з нього зображення, смисл якого іноді не має нічого спільного з реальністю» [95, с. 3]. Провідні теорії політичної науки й державного управління передбачають, що експерти-політики, лише частково залежачи від певних політичних інтересів, можуть одночасно досягти як громадської незалежності, так і адміністративної ефективності. Виокремлені вище етапи відповідно до типології, яку пропонує Н. Автономова, можна назвати етапом Розуму з великої літери (глобальним раціоналізмом, або епохою панування розуму як всеохоплюючого принципу), етапом наукового розуму та етапом позитивно-наукового розуму [3]. Професіоналізація, спеціалізація раціональності призводить до звуження простору політичного життя, який піддається раціоналізації. Фрагментаризація раціонального веде до того, що пошук всезагального й необхідного перекладається на ірраціональні компоненти. Водночас поширеною стає позиція, згідно з якою є неприпустимим ігнорування політичних та соціальних обмежень стихійного розвитку ринкових відносин і спрощене сприйняття раціонального економічного індивіда. В цілому досягнення розвитку теорії раціонального вибору ставлять під сумнів ліберальні концепти вибору, волі, раціональності й навіть індивіда. Визнається, що індивіди існують і роблять вибір у рамках соціально структурованого середовища, характер якого має вплив як на рішення, які приймаються індивідами, так і на наслідки цих рішень. Так, суспільство перебуває у пошуку моделі політичної взаємодії, яка б гарантувала демократію та ефективне функціонування політичних та економічних інституцій в тому числі і ринку. Актуальною в цьому відношенні є модель, запропонована відомим економістом Ф. Хайеком, який розглядає ринок як динамічний процес, що приводить у відповідність потреби учасників процесу до наявних ресурсів у їх задоволенні: «ринкова рівновага є кінцевою крапкою, яка постійно відсувається і в напрямку до якої система рухається в будь-який момент часу, але яка ніколи не може

бути досягнута» [218, с. 136-138.]. У результаті тривалих політичних та економічних трансформацій відбулась фрагментація як державних інституцій, існування яких вимагає відтворення рівноваги після кожної виборчої кампанії, так і ринкових відносин, які спираються на партійний та державний апарат. Вдосконалення механізмів перерозподілу власності та капіталу не призвело до вироблення надійного та легітимного механізму їхнього збереження та збільшення поза владою. Одним із найважливіших позитивних результатів минулих двох десятиліть є загальна раціоналізація політичної (зокрема, виборчої) поведінки громадян країни, яка виражається у тому, що:

- сприйняття діяльності владних інститутів стало звільнятися від характерних для традиціоналістської свідомості елементів міфотворчості й завищених емоційно-романтичних сподівань стосовно влади; натомість поки що не відбувся перехід до логіки – «у влади своє життя, у суспільства – своє», панує розуміння необхідності створення в країні ефективної й дієздатної влади;

- запит на ефективну владу формується не з постулатів «державної ідеології» чи повернення до колективістських цінностей (що є характерним для деяких посткомуністичних суспільств);

- формується раціоналістичне усвідомлення того, що особисте благополуччя залежить від соціальних та політичних умов, обумовлених діями влади.

Утвердження раціональності в політиці й управлінні означає оволодіння універсальним способом взаємозв'язку між суб'єктами політики, керівниками і підлеглими. Ні політичний діалог, ні мета розпорядження в сучасному демократичному суспільстві неможливі без загальноприйнятого принципу раціональності. Але разом з тим, раціональність у політиці таїть в собі небезпеку недооцінки і навіть упередженого ставлення до існуючих традицій, цінностей, що передують мотивації людини [5].

Сьогодні межі раціональності стають прозорими та проникними. Повна й вичерпна раціоналізація відносин людини і світу виявляється недосяжною і навіть недоцільною. Раціональне пізнання як відображення інваріантного устрою світу, що декларується модерном, аморфність постмодерністських інтерпретацій реальності поступаються місцем раціональності, заснованій на критичному ставленні до своїх передумов. Раціональність виводиться вже не тільки з винятково пізнавальних детермінант, предметом критичної рефлексії стають також соціокультурні й ціннісні фактори її формування. У поле раціонального осмислення й діалогу включаються людські здібності та культурні феномени, які традиційно розглядалися як позараціональні. Ульріх Бек відзначає, що в суспільстві ризику наука втрачає монополію на раціональність. Наукова і соціальна раціональність стають все більш взаємозалежними, їх все складніше розрізнити. Суспільна стурбованість і публічна критика все частіше спираються на результати наукових досліджень, а наука шукає відповіді на суспільні запити щодо аналізу певних ризиків. Для того, щоб усвідомлено говорити про ризики, треба зайняти певну оціночну позицію [18, с. 33-35].

Отже, складність і взаємозалежність сучасного світу вимагає від раціонального пізнання постійного вдосконалення з огляду на потреби соціальної дії. Важливим у побудові та реалізації раціональних моделей політичного життя є врахування впливу соціокультурних чинників, особливостей позицій інших індивідів, спільнот, культур. Перспективними стануть подальші дослідження сучасної раціональності як усвідомлення необхідності вільного та відповідального вибору в умовах непередбачуваності та ризику.

3.2 Ідея раціональної бюрократії в умовах глобалізації: неоконсервативний аспект

Наше майбутнє залежить від рішень, які приймаються сьогодні, а наше сьогодні є результатом рішень, прийнятих вчора. Вочевидь, розвиток

суспільства залежить від динаміки розвитку того чи іншого досліджуваного об'єкта. Саме сучасні зміни і трансформації, яких світ зазнав в економічній, політичній, соціальній, культурній, ідеологічній сферах, науковці пов'язують з глобалізацією, яка стала реальністю і викликом часу. Загально визнаними орієнтирами і перспективними напрямками прогресу людства визнано ринкову економіку, політичну демократію, ідейний плюралізм, відкрите суспільство. Недаремно глобалізація визначається як об'єктивний, закономірний, багатовимірний процес розвитку людства. Зосередження уваги світового співтовариства на глобальних проблемах і проблемах сучасності стимулювало трансформацію самої системи наукового знання. [165; 238]. Інтегральний сенс глобальних процесів став важливою передумовою у глобальних дослідженнях, оскільки цей процес охоплює всі без винятку сфери суспільного життя. Глобалізація є центральною рушійною силою, яка стоїть за швидкими соціальними, політичними та економічними змінами, які, в свою чергу, надають нових форм сучасним суспільствам і всьому світовому порядку. Відбувається переосмислення ролі та значення держави як основної форми політичної організації суспільства, яка покликана вирішувати надскладні завдання з координації процесів різного спрямування – від стихійно-ринкових до владно-адміністративних. Сучасний розвиток будь-якої держави неможливий у відриві від глобального світового простору [187]. Центральна ідея глобалізації полягає в тому, що багато проблем неможливо адекватно оцінити і осмислити на рівні національної держави, їх потрібно формулювати з точки зору глобальних процесів. Завдяки цим процесам відбувається поширення певних ідей і цінностей, в даному випадку притаманних ідеї раціональної бюрократії в неоконсервативних політичних концепціях.

Саме в умовах глобальної трансформації людської цивілізації поступово відбувається формування загального сценарію розвитку державно-владних структур на фоні світових тенденцій, а не в національно-етнічних або державних рамках. Спробуємо висвітлити важливі сегменти

політичної сфери суспільства, серед яких є усвідомлення понять глобалізації, політики, політичної системи, правової і соціальної держави, громадянського суспільства, політичного конфлікту, людського виміру політики, держави та ін., і не в останню чергу – бюрократії.

Аналіз сучасної літератури з проблем глобалізації свідчить про існування досить радикальних думок про глибину її впливу на суспільні відносини, на становище людини в суспільстві. На думку англійського соціолога Б. Уїлсона, головним наслідком глобалізації є заміна традиційних зв'язків між людьми, які відбувалися переважно в межах локальних спільнот (community), зв'язками глобального масштабу, численними, безособовими і функціональними. В результаті порушується механізм передачі від покоління до покоління вищих моральних цінностей, якими й були безпосередні особистісні зв'язки в межах первинних спільнот. Відтак людство у своїй поведінці керується вже не цінностями, а лише безпосередньо практичними функціональними завданнями, які диктує їм актуальна ситуація. На основі цього Б. Уїлсон робить висновок про настання доби постмодерну, яку він прямо пов'язує з глобалізацією, розуміючи під нею, перш за все, узагальнений символ змін [286, р. 316-332]. Глобалізація – це головний політичний процес, в якому зростає відповідальність держави за демократичні цінності та інститути, велика інформаційна прозорість світу, імперативи децентралізації та ринкової конкурентоспроможності прискорюють поширення демократії й число демократичних держав зростає [187].

Як не дивно, батьківщиною глобалізації завдяки економічним ресурсам вважають Велику Британію, пов'язуючи це з часом, коли держава видобувала практично половину всього вугілля, виробляла більше половини чавуну і текстилю світу (1880-1890 рр.). Але через сто років Велика Британія, втративши економічну потужність, втратила і провідну роль у процесі глобалізації. Нині ця роль належить Сполученим Штатам Америки, наддержаві в економічному, політичному та військовому значенні. Отже,

закономірно, що чим потужніша економіка, тим могутніший вплив держави на глобалізований світ [157; 90].

Будучи особливою нормативно-теоретичною парадигмою, глобалізація перекреслює попередню концепцію раціональності, що склалася в межах «сучасного суспільства», яка передбачала, перш за все, свободу багатоманітності [53, с. 38]. Отже, глобалізація – якісно самостійна, складна система явищ і відносин, цілісна в її системності, але внутрішньо дуже суперечлива. Глобалізація охопила повною мірою світові інформаційні мережі, банківсько-фінансову сферу, діяльність транснаціональних корпорацій, а в геополітичному плані обмежилась ареалом найбільш розвинених країн. Створюючи сприятливі умови для кооперації і співробітництва, які «звужуються» під впливом глобалізації, світ водночас стає «вразливішим» до конфліктів і насилля. І хоча глобалізація й демократизація, здавалося б, тільки підтверджують кантівську теорему щодо «демократичного світу» (демократичні держави не воюють одна з одною), сам процес транзиту, переходу і трансформації внутрішньополітичних режимів може виступати фактором дестабілізації міжнародного порядку [121, с. 121-128]. Тому глобальні зміни стали причиною початку процесу демократизації і гуманізації, народження «нового політичного мислення», тобто раціонального. Крім того, нинішня глобалізація чинить серйозний інституціональний вплив, оскільки створює інші інституціональні проблеми і стимулює інституціональні інновації. Так, поява системи світової торгівлі і розвиток світових виробничих структур перетворили глобальну конкуренцію на новий критерій національної і корпоративної економічної ефективності і сприяли реорганізації державного і приватного секторів, покликаної максимізувати переваги окремої країни в конкурентній боротьбі, що розгортається в умовах глобального економічного порядку. Так само і в політичній сфері глобалізація призвела до інтернаціоналізації діяльності бюрократичних структур окремих держав і зажадала в контексті цього процесу розвитку нових форм координування політичних ліній цих держав і

створення бюрократичної структури для керування інтернаціоналізацією процесу прийняття політичних рішень.

Реальність, як завжди, нагадує про себе постійним ускладненням ситуації у світі. Зміни, які відбуваються у світогляді, в цілому пов'язані з процесом глобалізації, з їх вагомим впливом на державно-правове та суспільно-політичне життя. Характеристика сучасних світових процесів не уявляється без застосування відповідного понятійного інструментарію, введення нових термінів і визначень, окремі з яких стали досить звичними і поширеними. Аналізуючи численні підходи, в тому числі і до поняття «глобалізація», можна стверджувати, що досі не існує її єдиного визначення [187, с. 147]. Вона тлумачиться і як соціальний процес, і як стан суспільства, і як система взаємовідносин або чергова стадія соціально-політичного устрою. Доволі поширене трактування глобалізації як такої, що фактично продовжує епоху модерну, остаточно реалізуючи завдання створення індустріальної, ринкової економіки, представницької демократії, системи захисту прав і свобод людини, що означає вирішення певного спектру проблем. Помітними тенденціями глобального процесу є його універсалізація та уніфікація. Як відомо, глобалізація – це об'єктивний процес розвитку людства, який має постійний і різнобічний вплив на людину, світові і національні інститути та процеси. Протягом останніх десятиліть відчутних змін глобалізації зазнають державні інституції [187, с. 150]. Акумулятивні наслідки глобалізації свідчать про те, що країни переживають процес глибокої трансформації, в ході якої владні повноваження, ролі і функції переосмислюються, перебудовуються і вступають у проміжну сферу глобалізуючих та регіоналізованих систем і структур [53]. Такі метафори, як «втрата», «звуження» чи «розмивання» державної влади й суверенітету дають іноді перекручене уявлення про цю перебудову чи трансформацію. Дійсно, такого роду мова не дозволяє адекватно осмислити сутність влади та її складні прояви, тому що за нею ховається примітивне уявлення про владу. Таке уявлення цілком безпорадне

при спробах зрозуміти і пояснити те явно суперечливе становище, у якому опинилися розвинуті капіталістичні країни в умовах сучасної глобалізації. Оскільки у сфері економіки глобалізація викликає перебудову відносин між державою і ринком, високорозвинені капіталістичні країни і їхні різні інститути виявляються глибоко втягнутими в цей процес. Економічна глобалізація зовсім необов'язково веде до ослаблення державної влади; вона скоріше змінює умови, при яких проявляється ця влада. Більше того, в інших сферах, – таких як міграція, екологія, культура, – розвинуті капіталістичні країни зайняли більш активну позицію, в царині ж політики вони взяли на себе провідну роль у справі колосального посилення й інституціоналізації глобального процесу. Ці явища не відносяться до числа тих, котрі можуть бути переконливо пояснені за допомогою понять занепаду, розмивання чи загибелі державної влади. Такі метафори наводять на хибну думку про те, що державна влада була нібито набагато сильнішою в попередні епохи; насправді ж, як нагадує соціолог М. Манн, практично з усіх точок зору державна влада у високорозвинених капіталістичних країнах набагато могутніша, ніж колись [270]. Але внаслідок цього і вимоги, що до неї висуваються, набагато вищі. Одночасні і явне ослаблення державної влади, і розширення сфери її дії, що спостерігається в розвинутих капіталістичних країнах в умовах сучасної глобалізації, є симптомами глибокої структурної трансформації. Ніде це так не очевидно, як у тому, що стосується державного суверенітету і незалежності, які становлять найбільш істотні елементи сучасної національної держави [264, р. 38-40].

В процесі трансформаційних змін держави, еволюції адміністрування в умовах глобалізації, не менш важливим стало питання про якість бюрократії, з якими «кваліфікаційними критеріями» вона повинна і може бути зіставлена і з яких об'єктивних проблем виникає потреба в новому рівні управлінні суспільними процесами. Як відомо, нестачею бюрократії жодне суспільство ніколи не страждало, скоріше, останнім часом постало питання про якість бюрократії, яка є досить вагомим чинником в умовах глобального розвитку

[103, с. 27]. Феномен глобалізації розглядають як процес трансформації суспільств і світу в цілому як нового стану основоположних змін. Під впливом інформаційних технологій об'єктивно змінюється природа держави – важливого соціально-політичного інституту сучасності, відбувається перерозподіл функцій держави на національному і субнаціональному рівнях, активно йде пошук нової моделі державного устрою («регулюючої держави», «рецептивної держави», як антитези «бюрократичній», «ієрархічній» державі) [162, с. 70-76; 103, с. 28]. Стає все більш багатоплановим світовий політичний процес, формується глобальна (транснаціональна) політична система, інтенсивно змінюється сфера бізнесу, політики, людської життєдіяльності, активно формуються нові ніші економічної, політичної, релігійної, соціальної та особистісної ідентичності, йде активний пошук нових моделей демократії, посилюється тенденція до соціальної нерівності і прямого дерегулювання економіки, посилюється потреба в знаннях, освіті, накопиченні інтелектуального капіталу. Отже, виникла потреба в нових моделях, принципах управління: децентралізованих, поліцентричних, мобільних, інноваційних, які поєднують принципи державного і ринкового регулювання, індивідуальної свободи і нових форм колективної і особистої відповідальності. Глобалізація вимагає нової якості управління за всіма параметрами: економічними, політичними, інформаційними, екологічними, культурними і духовними. Таким чином, позиція по відношенню до ролі і призначення держави в глобалізаційному просторі є принциповою при визначенні якості бюрократії і врахуванні універсалізації її раціональності [74, с. 222]. Послідовною вимогою є вдосконалення публічного адміністрування, де прерогатива належить державі, яка покликана слугувати в кінцевому рахунку соціальному благополуччю суспільства. Саме теорія і практика соціальної держави найбільш адекватно відповідала викликам глобального розвитку і сприяла безпрецедентному процвітанню західних країн. Однак в самій конструкції соціальної держави імпліцитно закладено ряд проблем, які вийшли на перший план, – так званої «постіндустріальної

революції» і її фінальної стадії – «глобалізації». Ці проблеми пов'язані з активним втручанням держави в економічну і соціальну сфери через перерозподіл благ, стандартизацію і контроль, тому соціальній державі притаманні суперечності між метою і методами. Ідеал суспільства, побудованого за допомогою державного втручання на основі свободи і справедливості, вичерпано. Справа в тому, що сучасне суспільство умовно має три виміри: гроші, адміністративну владу і суспільну солідарність [86, с. 56]. Інститути соціальної держави варто не демонтувати, а наповнювати новим змістом, перш за все демократизувати, тобто звільнити від влади грошей і бюрократії з переходом на новий рівень раціонального сприйняття, які б забезпечили розквіт соціальної держави як засобу демократії [86, с. 58]. Велике значення має утвердження в суспільній свідомості такого поняття, як «соціальна, правова держава», оскільки розбудова соціальної, правової держави фактично є рухом у напрямі запобігання «скочуванню» до «номенклатурної демократії» або «апаратно-корпоративної держави», коли поняття «державності» фактично замінює поняття «режимності» [178, с. 12]. Загалом науковець О. Скрипнюк визначає соціальну державу як таку, «що прагне і здатна здійснити політику, спрямовану на забезпечення громадянських прав для всіх членів суспільства, гарантування умов для гідного життя людей, а також створення умов для вільного і всебічного розвитку особистості, та забезпечити реалізацію втілених у законній формі інтересів кожного громадянина у поєднанні з інтересами всього суспільства» [178, с. 16]. Крім того, варто звернути увагу на наукові розробки видатного вченого В. Бабкіна, який визначає основні функції соціальної держави: захисна – забезпечення соціальної безпеки особи, її життя, здоров'я і гідності, підтримка сім'ї та материнства, молоді, турбота про безробітних та літніх людей; регулятивна – проведення структурних реформ, сприяння розвитку всіх форм власності, вплив на процеси ціноутворення, перерозподіл доходів між верствами населення через державний бюджет, розробка фінансування соціальних програм, заохочення добровільної діяльності; стабілізуюча –

забезпечення соціальної злагоди і партнерства, національного миру, соціальної справедливості, права людини «на власний етичний шлях» (М. Грушевський); контрольно-охоронна – контроль за відповідністю використання власником своїх прав суспільним нормативам, за додержанням існуючого законодавства [14, с. 129]. Отже, багатогранність у розвитку сучасного світу підкреслює нерозривний зв'язок сильної соціальної політики з процесами демократизації політичної системи, з використанням демократичних методів і форм реалізації завдань соціальної держави, з публічним обговоренням усіх великих соціально-економічних перетворень. В. Бабкін відзначає «важливу тенденцію сучасного розвитку суспільства – поступовий перехід від ліберальної до соціальної демократії...» [12, с. 128]. Соціальний чинник поступово займає центральне місце в процесі розбудови демократичних складових держави та громадянського суспільства. Нагадаємо, що «під правовою державою розуміють таку державну систему, метою якої є свобода кожного окремого громадянина, а під соціальною ж державою розуміють систему, спрямовану на благо всіх, на благо суспільства в цілому [86, с. 55]. Правова держава забезпечує свободу, а соціальна держава забезпечує суспільне благо. Спосіб реалізації правової – це обмеження державної влади і контроль над нею, спосіб реалізації соціальної – активне втручання держави в економічне і соціальне життя через перерозподіл, стандартизацію і контроль. По суті, як правильно зазначив Ю. Хабермас, «проекту соціальної держави як такої нерозривно притаманне протиріччя між ціллю і методами. Його мета – створення егалітарно структурованих форм, де в той же час може виникнути простір для індивідуальної самореалізації спонтанності. Але, очевидно, цієї мети неможливо досягти безпосередньо через адміністративно-правову реалізацію політичної програми» [217, с. 100-101; 86, с. 54]. Крім того, як продемонструвала сучасна глобалізація, якщо раніше було завдання приборкання стихійності ринкової економіки, то зараз є нагальним завдання приборкання глобального фінансового капіталізму і бюрократичної

інтервенціоністської держави. Саме завдяки постіндустріальній революції і глобалізації завершується перехід від економіки праці до економіки знань у всесвітньому масштабі.

З огляду на зазначене стверджується, що в минулому столітті в умовах формування постіндустріального суспільства і появи нових контурів соціальної архітекτονіки почався глобальний реформаторський рух у рамках переходу до посткласичного державного процесу. Негативні явища в державотворчому процесі базувались на ірраціональних принципах бюрократії, неефективності державного управління, кризи політичної ідентичності, що спричинило пошук альтернативних шляхів розвитку державно-управлінської системи, адаптованої до кардинально нового стану глобальної світосистеми. Це зрозуміло, оскільки політична криза проявляється в неясності перспектив розвитку суспільства, суперечностей у системі принципів співіснування в соціумі, коли різні його суб'єкти існують за різними соціальними нормами [181]. Зазначені процеси ведуть до кризи політичної ідентичності, зростання впливу спонтанності, випадковості, фрагментарності, плюралізму, що призводить до виникнення в суспільстві підвищеного ризику, особливо у сфері політики [53, с. 199]. Глобальна трансформація інституту держави визначає інтеграційні зміни і змушує переглянути критерії домінування ролі держави в глобальних процесах розвитку. Саме під тиском глобалізації зримішими стають деякі дисфункції адміністративно-бюрократичної держави. Сучасна модель державотворення мала великий успіх і була впроваджена в більшості країн цивілізованого світу на індустріальному етапі розвитку суспільства. Заснована на принципах раціональної політики управління, ієрархізму, децентралізації, стабільності організацій та державної служби, безособовості, формалізації правил і процедур роботи, прямого постачання урядом товарів і послуг, бюрократична форма адміністрації мала свої переваги та досягнення. Але, вона вже не вважалась «ідеальним типом» (М. Вебер) організації в приватних та публічних секторах держави через інертність, негативізм

бюрократизму, зосередженість на організаційних структурах і процесах, віддаленість від інститутів громадського суспільства, недостатню гнучкість та інноваційність, неефективність. Дійсно, звичними стали звинувачення державного сектору в неефективності надання суспільних послуг, а слово «бюрократія» частіше почало розглядатися як синонім неефективності і бездіяльності.

В умовах змінюваного глобального політичного та економічного середовища, становлення нових форм соціальної архітекτονіки уряди багатьох країн вдалились до розробки та впровадження програм масштабних реформ власних державних систем, намагаючись пристосуватись до мінливого світу через зв'язок національних інститутів, національних держав, регіональних і місцевих органів влади та неурядових організацій у межах загальної системи взаємодій і прийняття рішень. Крім того, про глобальність політичних явищ можна говорити в двоякому сенсі. По-перше, глобальність захопила більшість країн світу, відмінних за формами державного устрою. По-друге, спостерігається факт транснаціоналізації реформаційних процесів: поширення певної державної моделі (практики) поза межами національних кордонів та її застосування в країнах із різним рівнем розвитку і не в останню чергу без активних зусиль світових корпорацій і спільноти держав [187]. Пошук ефективної життєздатної державної моделі привів до появи в науці та практиці теоретико-методологічного спрямування щодо переосмислення державного механізму, структури та процесу державотворення в бік раціонального спрямування і вибору. Найкращий шлях досягнення змін вбачався у зменшенні впливу державного сектору та переході до ринково-орієнтованих механізмів управління суспільним розвитком. Як будь-які зміни, рух за реформи публічного сектору має як своїх апологетів, так і критиків, і це зрозуміло: забезпечення повсюдного поширення змін у публічному секторі неможливо здійснити, оскільки різний темп реформ у країнах із сильними традиціями в адміністративній владі викликає сумніви в універсальності реформаційного руху. Так, наприклад, прихильники

неоконсерватизму прагнули усвідомити процеси, що відбувались в соціально-політичних і економічних відносинах, узагальнити теоретико-методологічну платформу політичного курсу, який би відповідав новим реаліям західного суспільства. Складні процеси в економічній, політичній і духовній сферах потребували глибинного осмислення. Ріст взаємопов'язаності, цілісності і роздробленості свідчить про глобальні проблеми – ріст й інтернаціоналізація, всеохоплюючий характер науково-технічної революції, загострення екологічних проблем, принципово нова роль засобів масової інформації, гострі соціальні проблеми розвитку світу і, насамкінець, головна проблема – це проблема виживання людства. Тому саме намагання збереження цілісності світу стало теоретичною основою у розробці нових підходів до процесів різних суспільно-політичних систем. Оцінюючи реальний розвиток суспільства, слід визнати, що довгий час наша суспільна наука і політична практика виходили з цілого ряду застарілих понять і уявлень, що вело до звуження теоретичних наукових надбань і формування негативного ставлення до образу західного світу [15]. Такий підхід суттєво обмежував можливість неупередженої оцінки досягнень і прорахунків у зіставленні різноманітних систем. У міру становлення нового політичного мислення відбувається поступова відмова від схематичних уявлень про складні процеси нашого часу, зіставлення ідейних опонентів з ворогом. Але ми повинні зрозуміти, що для розвитку суспільної думки, опанування нетрадиційних підходів і соціально-політичної проблематики, притаманних західній політології, необхідне очищення нашої суспільної свідомості від догматичного фундаменталізму і зверхнього всезнання. В сучасних умовах зростаючої цілісності світу не менш важливим стає зіставлення теоретичних підходів при аналізі основних тенденцій розвитку різних країн, які мають спільну основу глобального характеру. В умовах глобалізованого процесу зростає роль і політичної науки, яка сприяє розробці стратегічних політичних вимог, діалектики взаємодії політичних відносин, політичної діяльності, політичної культури і політичної влади як основних

складових політичного життя суспільства в цілому. Вимогою глобалізації є максимальне наближення політичних теорій до практики політичного життя. Завдання полягає в науковому забезпеченні політичних проєктів, прогнозування і обґрунтування прийнятих рішень [42]. Завдяки врахуванню політико-правових і соціокультурних вимірів глобалізації відбувається переоцінка теоретичних положень про місце і роль громадянського суспільства, держави і демократії, про політичний плюралізм і розподіл влади, про політичну свідомість і культуру і про політичну людину в цілому. Особливе місце в постановці і рішенні цих питань займають представники неоконсервативної політичної думки з їхнім прагненням подолати етатистський підхід розширеного державного регулювання, в основі якого передбачено політику державного патерналізму. В неоконсервативному варіанті яскраво переплітаються авторитарні і демократичні тенденції розвитку політичних процесів і систем, підкреслюється роль ціннісних орієнтацій, моральних традицій як важливих регуляторів суспільно-політичного життя. Відмічається роль права в громадянському суспільстві, своєрідне трактування концепції правової держави, в якій обмежується надмірна демократизація. Значна увага приділяється проблемам політичної влади, механізму її реалізації. При цьому приділяється особлива увага ролі примусу в реалізації владних відносин. Як відомо, основою політичної системи західного світу є універсальний консенсус, який проявляється у визнанні громадянами правомірності і законності існуючих принципів і норм політичної системи суспільства, таких демократичних цінностей, як свобода, справедливість, рівність, порядок, законність, легітимність, права людини та ін., котрі сповідував неоконсерватизм. Як відомо, саме неоконсерватизм, його концепції і політика спрямовані проти соціально-економічного патерналізму, державно-монополістичної централізації, це і стало вираженням деяких цивілізаційних тенденцій. Саме неоконсерватизм зміг відреагувати на загрозу тотальної бюрократизації суспільного життя і поглинання громадянського суспільства державою. Тому в цих умовах

виключно важливим є завдання соціально-філософського, політичного аналізу причин цих явищ і звернення уваги суспільства на величезний потенціал, закладений в ідеях раціоналізації політичної системи, правової держави, громадянського суспільства, людського виміру політичних процесів. Політика має свої межі, як будь-яка сфера людської діяльності. Політичними засобами неможливо вирішувати і регулювати всі прояви суспільного життя. Неоконсерватизм виступає як цілісний ідейно-теоретичний напрямок, в якому на першому плані загально-змістовні аспекти [15]. Йому притаманний підвищений інтерес до проблеми цінностей і моральної мотивації політичних процесів та інститутів. Не менш важливим є дослідження раціонального аспекту владних відносин, який значною мірою досягається через постійний розвиток і вдосконалення демократії. Такий підхід дозволяє розвивати політичні критерії та цінності, що мають загальноцивілізаційне значення, – розмежування влади, вибори, правова держава, громадянське суспільство, демократія, консенсус. Тотожність тенденцій глобальності і неоконсерватизму полягає у забезпеченні всезагальності самостійних частин соціально-економічних, політичних, науково-технічних і культурних характеристик розвитку суспільства. Випереджальний характер неконсервативного політичного мислення виражає загальноцивілізаційні глобальні проблеми і тенденції суспільного розвитку і сприяє як подоланню протистоянь соціальних сил, так і використанню традиційних соціальних норм і цінностей та регулюванню політичних процесів.

Однією з таких важливих концептуальних цінностей постає саме раціональність. Раціональне - це те, до чого вдається влада, і, як наслідок, влада пронизана раціональністю [214, с. 65-66]. Помилково уявляти в політиці чи управлінні раціональність без влади. Це стосується і розуміння формальної раціональності і раціональності реальної, як і відрізняють формальну політику від реальної. Отже, неможливо звести всі політичні і управлінські дії до раціональної основи. Але, як відомо сучасність

спирається на раціональність як основу забезпечення функціональної демократії [214, с. 62-70]. Сьогодні, наприклад, спостерігається повсюдне її застосування як у політиці, так і в державних програмах. Завдяки формальним способам чіткого, системного й раціонального проводиться узагальнений аналіз здобутків і витрат будь-якої політики. Але для забезпечення контролю за втіленням цієї державної стратегії необхідне прийняття рішень виключно в сфері її пріоритетних завдань. Раціональна ідея дає змогу ефективно задіяти економічні та кількісні критерії. Фактично це результат застосування методів економічної науки в дослідженні державно-політичних процесів. Адже й економічні, й політичні процеси містять важливий складник – раціональне (тобто цілеспрямоване) прийняття рішень в умовах невизначеності, конкретних обмежень і значної конкуренції. Визначальним критерієм раціональної моделі державотворчих процесів, а саме раціональної моделі з бюрократичним фактором є критерій максимуму соціальних переваг для суспільства, де політичний вибір державно-політичного рішення внаслідок його втілення сприятиме максимуму, багатократно перевищуватиме витрати на його розробку і впровадження, що змушуватиме утримуватися від раціонально невігідних (витрати перевищують або дорівнюють вигодам) рішень [198, с. 316-319].

Отже, для раціональної моделі неоконсервативної концепції характерні дві позиції: жодне державно-політичне рішення не повинне бути прийнято (незважаючи на зацікавленість будь-яких суспільних сил чи їхнє лобіювання), якщо витрати на розробку і впровадження відповідного напряму державної політики перевищують суспільні прибутки; серед альтернатив державно-політичних рішень обирається така, що забезпечить найефективніші соціальні прибутки, але зрозуміло, що максимум соціальних переваг не можна виміряти лише грошми, оскільки в такий спосіб нівелюються базові соціальні цінності. Реальний раціоналізм обраховує всі соціальні, політичні, економічні, культурні цінності, якими нехтують чи яких досягають внаслідок втілення напряму державної політики, а це не

вимірюється тільки матеріальними показниками (престижність, стратегічний суспільний розвиток, суспільна довіра тощо) [198].

У розробці стратегії державної політики раціональний підхід передбачає виваженість усіх ціннісних орієнтацій суспільства. Оцінюється вагомість усього комплексу суспільних цінностей (навіть, на перший погляд, малоефективних чи другорядних). Також потрібно мати інформацію про альтернативні варіанти напрямів політики, бути спроможним передбачати наслідки впровадження альтернативних варіантів та інтелектуальні вміння коректно обраховувати витрати й прибутки. Раціональна модель використовує систему прийняття рішень для полегшення процесу формування державної політики.

Розглядаючи раціональну модель, зазначимо, що на шляху втілення державної політики як досягнення максимуму соціальних переваг існує чимало перешкод. Хоч вони й не є спільними для всього процесу врядування, але цілком суттєві на шляху досягнення мети. Ідентифікація цих перешкод допоможе дати відповідь на запитання, чому процес вироблення і впровадження державної політики не є максимально раціональним. Не існує соціальних переваг, які завжди узгоджені, існують лише прибутки соціальних груп, індивідів, які постійно конфліктують. Отже, раціональна модель переконує, що вона є суто аналітичною, а економічна раціональність є основою для прийняття державно-політичного рішення. Вагомим здобутком цієї моделі є спроба розмежувати конфлікти у сфері суспільних цінностей і в процесі прийняття рішень [198].

Раціональна ідея має свої недоліки і прогалини: так, наприклад, брак часу, інформації та грошей для дослідження всіх наявних альтернатив поточної політики, прагматичність, оскільки людина рідко прагне досягти максимального результату і задовольняється окремими вимогами; дії уряду в умовах плюралістичного суспільства, де набагато легше продовжувати існуючі програми, ніж втягнутися в тотальне узгодження політики під тиском специфічних суспільних інтересів. Альтернативним варіантом раціональної

ідеї є інкрементальна (нарощувальна) як одна із моделей аналізу державної політики, що репрезентує консервативні суспільні погляди (охарактеризована П. Брауном, який критикує раціональну модель як неідеальну та нереалістичну, нездатну описати емпіричну реальність [29, с. 63-70]. У межах цієї моделі, яку вперше представив американський дослідник Ч.Ліндблом і який назвав основу процесу політики «наукою взаємного пристосування», було виявлено непрактичну природу раціонального вироблення політики й запропоновано більш консервативний процес її вироблення. На сьогодні раціональна і нарощувальна концепції вважаються збалансованим інструментом розробки державної політики [268]. Це була своєрідна відповідь на заклики «повірити в можливості» раціональних методів і найактивніше використовувати доцільність під час прийняття державно-політичних рішень.

Але не варто забувати, що раціональність вибору обмежується практичними обставинами, в яких спостерігається неможливість застосування ідеї раціональності у виробленні політики демократичного суспільства. Так, Г. Саймон писав: «Для окремого, ізольованого індивіда неможливо досягти високого ступеня раціональності. Кількість альтернатив, які він повинен дослідити, така велика, а інформація, якої він потребує для оцінки їх, така безмежна, що навіть важко наблизитися до оптимальної раціональності» [281, р. 79].

Досвід західних країн із демократичними традиціями переконливо свідчить про те, що погіршення соціально-економічного стану людей неодмінно знижує авторитет політичної влади; підвищити його знову, переломити суспільну думку дуже непросто (наприклад, саме цей феномен ми спостерігаємо зараз в Україні). Так, коли в 1981-1982 рр. в економіці США почався спад, індекс популярності президента Р. Рейгана став неухильно знижуватись. До січня 1983 р. він упав до 35%, за Геллапом [198, с. 456]. Американській адміністрації тих років довелось чимало попрацювати, аби виправити становище і домогтися стабільно високих оцінок своєї

діяльності. Як свідчать соціологічні спостереження, саме в 1983-1984 рр. у рішеннях уряду Р. Рейгана з приводу бюджетних видатків стали спостерігатися не характерні раніше мотиви налагодження контактів з виборцями, намагання дещо послабити нерівність у доходах, спроби короткотривалого регулювання сукупного попиту та зайнятості. Адміністрації було відомо, що в післявоєнні роки троє з кожних чотирьох американців, що схвалювали лінію президента під час опитувань суспільної думки, потім голосували за нього або за його партію на чергових виборах. У той же час дев'ять із кожних десяти учасників опитувань, що виступали проти політики президента, згодом підтримували на виборах кандидата опозиційної партії. Як оцінити цей бік життя західного суспільства, цю яскраво виражену взаємозалежність рішень у галузі економічної політики і кон'юнктурних розрахунків уряду? Звичайно, тут спостерігаються елементи політиканства. Якщо підходити до цієї проблеми суто теоретично, то суспільство наділило уряд значним потенціалом регулювання для того, щоб він використовувався за призначенням, а не у вузькопартійних інтересах. Проте важко уявити собі такий уряд, який зумів би утриматись від спокуси трохи попрацювати на партію, що висунула його на вершину виконавчої влади. І тут також є певні позитивні моменти. Коли уряд постійно відчуває прискіпливу увагу виборців, це є дієвою формою контролю над виконавчою владою, що працює за принципом зворотного зв'язку. В таких умовах уряд повинен постійно коригувати свою економічну політику, не допускаючи погіршення життєвого рівня населення.

Практична цінність дослідження цих проблем не викликає сумніву. Політична історія розвинених країн знає багато розчарувань, пов'язаних із подібними прорахунками. Характерний приклад США, де політична система досить стабільна, а економічні орієнтації двох основних партій давно відомі: уряди демократів, традиційно підтримувані профспілками, звично ставлять у центр уваги проблему зайнятості, тоді як республіканські адміністрації, як

правило, вважають першочерговим завданням встановлення контролю над інфляцією [198].

Отже, проблеми врахування політичної кон'юнктури при розробці і впровадженні державно-політичних рішень закономірні для демократії як суспільної системи. Невід'ємною частиною всіх концептуальних парадигм неоконсервативної концепції є багатозначність моделей демократії, її змісту, місця і ролі в розвитку суспільства, яка забезпечує стабільність і динамізм політичних процесів. Таким чином, демократія почала означати реалізацію здобутків неоконсервативного політичного курсу, що вимагало змін у безпосередньому їх впровадженні через політику політичних партій, які остаточно закріпили різницю не в ідеологіях, а в способах здійснення демократії в глобалізованому світі. Спостерігався процес змішування понятійного аспекту політичного курсу і самого змісту демократії. Іншими словами, способи здійснення демократії – це унікальні методи партійної боротьби за ресурси (за політичну владу, важелі впливу на неї) та капітал (за перерозподіл фінансів між політиками-власниками). Кінець класичного розуміння демократії ознаменувався впливом законів ринкової економіки на державні принципи та інститути, запозичених з неоконсерватизму [228].

Ще однією особливістю неоконсервативної демократії, яка вирізняє її з-поміж інших систем суспільного розвитку, є здатність контролювати зловживання влади, даючи виборцям можливість змінити обтяжливу політику та усунути виробників непопулярних державно-політичних рішень. Саме ця здатність робить демократію самодостатньою загальноцивілізаційною цінністю. Демократія не завжди сприяє розвитку найкращої державної політики, але вона спроможна виправляти найприкріші помилки [228]. Врахування цих помилок при розробці й особливо при впровадженні державної політики допоможе уникнути великої кількості прогалин та запобігти негараздам у повсякденному житті суспільства. Таким чином, для більшості прихильників неоконсервативної орієнтації демократія є формою і способом управління, які гарантують забезпечення свободи як

основи сучасного західного суспільства і подальшого розвитку ідеї раціонального вибору. Отже, співвідношення влади і демократії – проблема, до якої постійно зверталися політологи неоконсервативного напрямку. Політична нестабільність спонукає шукати ефективні способи організації політичного життя суспільства, державно-правових інститутів, спроможних забезпечити стійкість системи і знизити кризу політичної боротьби, тобто конфліктів. Прихильники неоконсерватизму розглядають конфлікти як інтегральну характеристику сучасного суспільства в тісному зв'язку з основоположним принципом ієрархії пріоритетів. Інтеграція конфліктуючих сторін досягається шляхом соціального консенсусу і суспільного порядку. Тому виникає необхідність поєднання ідей демократії і влади для досягнення консенсусу в суспільстві. Аналіз конфліктності в сфері політики отримує не тільки теоретичне, але й практичне значення у зв'язку з необхідністю утримання конфліктів в конституційних рамках, що також є загальноцивілізаційною тенденцією у розвитку держав.

Існують різні парадигми в оцінці розвитку політичних процесів. Так, у демократичному суспільстві конфлікти вирішуються раціональним шляхом, де ключовими поняттями є консенсус і співпраця. Реалізація владних функцій досягається за допомогою демократичних інститутів. Демократія у неоконсерватизмі є однією з центральних аспектів, де влада є її основою. Головною умовою демократичного процесу є помірність в двох відношеннях: по-перше, демократія не може вважатись універсальним принципом суспільного устрою. В тих сферах життя, де потрібні досвід, знання, експертне рішення – принцип демократії є неможливим. По-друге, ефективне функціонування демократичної системи передбачає певний ступінь пасивності, апатії і неучасті в політичному процесі з боку широких мас. Проблема реального функціонування демократії – це, в кінцевому результаті, питання про те, як співвідносяться між собою влада, бюрократія, громадянське суспільство і політика. Але не варто забувати, що надлишок демократії породжує ризик знищення самої демократії. В даному випадку

наслідком демократії є бюрократизація. Бюрократичні організаційно-управлінські структури об'єктивно сприяють обмеженню демократії, будь-якої ініціативи, підміняючи їх формалізованими правилами.

Проблема співвідношення демократизму, професіоналізму і бюрократії є одним з основних питань полеміки неоконсерватизму. Отже, професіоналізм управління є запорукою раціональної бюрократії. Можна погодитись, що помірна демократія поступово веде до влади професіоналів. Але враховуючи, що правила відносин не чітко прописані, бюрократія створює дилему для демократичної системи: вона стає все більш могутньою і незалежною, тому і може нести загрозу демократичній політичній структурі. Але не можна не погодитись, що одночасно бюрократія необхідна для запобігання політичній корупції і для збереження самих демократичних процедур. Таким чином, бюрократія являючи собою загрозу демократичній системі, одночасно є її невід'ємною частиною. Варто також звернути увагу, що бюрократія дійсно посилила і розширила свою владу за рахунок зростаючих можливостей чинити вплив на економіку. Значною мірою демократія як ідеальна форма управління знаходить своє вираження в тих системах, де важливу роль відіграють елементи особистісного впливу. Усунення неконтрольованої бюрократії перетворюється на самоціль, альтернативою якої є сильна влада керівника. Отже, питання політичного лідерства також займає суттєве місце в західній політології, а сам розвиток демократії неможливий без сильних лідерів, які б забезпечували стабільність і цілісність політичного організму. Як наслідок, плюралістична демократія може призвести до дестабілізації політичних процесів, а от наявність представників конкуруючої еліти є прийнятною для демократії. Теорія «елітарного плюралізму» враховує певні реальності функціонування сучасної демократії. Теоретично існує небезпека того, що важливіші завдання з вирішення суспільних проблем та оцінки результатів державної політики перейдуть до рук представників технократичної еліти (непредставницької), тоді як роль обраних публічних політиків буде зведено

до функції формального затвердження оптимального вибору технократів. Але в зрілих демократіях вироблення та здійснення політики проходить декілька етапів, на яких надмірний вплив експертів та аналітиків буде достатньою мірою скориговано й пом'якшено завдяки впливу на цей процес різнонаправлених, конкуруючих між собою сил. До того ж процес вироблення державної політики в демократичних країнах досить прозорий для громадськості, що майже унеможливило його узурпацію вузьким колом еліти. Щодо непредставницького характеру процесу аналізу політики, то досвід демократичних суспільств свідчить, що аналітики не прагнуть зіпсувати аналіз незалежно від їхніх політичних клієнтів.

Динаміка демократичних перетворень, спрямованих на соціально-правові чинники діяльності держави, зниження рівня соціальних конфліктів як джерела суспільної нестабільності, напряду пов'язана з розбудовою громадянського суспільства. Ми можемо говорити про тенденцію розвитку повноцінної демократії: політичну і соціальну, невіддільну від курсу на забезпечення прав людини. Демократизаційні процеси в сучасному світі свідчать про поступово-наступальне розширення сфери демократичної життєдіяльності. Ступінь розвитку демократії більшою мірою стає умовою ефективності управління, а останнє, в свою чергу, є гарантом стабільності демократичного політичного режиму суспільства, розширення й поглиблення конституційних основ демократизму в організації та діяльності апарату державного управління [228, с. 10-11].

Сучасний глобалізаційний процес підтверджує тезу, що державний розвиток невідворотно веде до демократії, а демократизація є загальною й непереможною світовою тенденцією і головною запорукою побудови раціональної системи держав.

Підкреслимо ще одну особливість демократії, яка вирізняє її з-поміж інших систем суспільного вибору, – це можливість контролювати зловживання влади, даючи виборцям змогу змінити обтяжливу політику та усунути творців непопулярних державно-політичних рішень. Це та здатність,

яка робить демократію самодостатньою суспільною цінністю. Як ми вже неодноразово стверджували, демократія є найкращою з гірших формою суспільного розвитку і не завжди передбачає проведення ідеальної чи найкращої державної політики, але вона дає змогу ефективно, результативно і найдешевше виправляти найприкріші помилки та негаразди.

Отже, механізми реалізації державної політики можуть бути і досконалим урядуванням, і забюрократизованим процесом. Тому головне питання в будь-якій адміністративній реформі полягає у виробленні ефективних механізмів удосконалення критеріїв і процедур кадрового відбору фахівців та вдосконалення системи підготовки й перепідготовки державної влади. Уміле використання владних механізмів впровадження державно-політичних рішень є нагальною необхідною передумовою демократичного розвитку. Широта, глибина й ефективність дії відповідного інструменту має відповідати певній державній стратегії розвитку країни та адекватно відображати впроваджувальну доктрину. Інструменти державної політики є своєрідними індикаторами ціннісних орієнтацій розбудови громадянського суспільства. Демократія як форма управління органічно влітається в наявність раціональної бюрократії і професіоналізму в управлінні.

Демократичні перспективи суспільства ґрунтуються на історичному минулому та еволюційності суспільних перетворень. Розбудова державних інституцій, стратегічних напрямів суспільного розвитку має базуватися на ціннісних орієнтаціях суспільства і враховувати передовий світовий досвід цивілізованих країн. Тому актуальність вивчення аналізу державних концепцій і державної політики насамперед зумовлена соціально-економічними, політичними, культурними та іншими аспектами суспільних цінностей. Зосередження уваги на державній стратегії розбудови держави сприяє уникненню прикріх помилок і негараздів. Визначення державної політики як відносно стабільної, організованої та цілеспрямованої діяльності/бездіяльності державних інституцій, що здійснюється ними

безпосередньо чи опосередковано стосовно певної проблеми або сукупності проблем і впливає на життя суспільства, допомагає зрозуміти суть і зміст феномену державних аспектів у нашому складному суспільному сьогоденні.

Історичний суспільний розвиток та наукові дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних фахівців підтверджують перспективність і необхідність поглибленого вивчення аналітичних підходів і впроваджених досягнень глобального процесу, оскільки ці загальноцивілізаційні організаційно-правові та науково-методичні засади визначають поступальність розвитку наукової теоретико-методологічної бази та практики її впровадження в державному житті кожної країни окремо.

3.3 Раціоналізація державної бюрократії: український досвід висвітлення проблеми

Ефективність функціонування політичних інститутів сучасного суспільства зумовлена раціоналізацією владних відносин безпосередньо на всіх рівнях державної ієрархії. Цей процес супроводжується вимогою сучасного українського суспільства і утвердженням наукових підходів, покликаних теоретично обґрунтувати способи раціоналізації політичних інститутів держави, яка динамічно розвивається. Новітній досвід розвитку ставить на порядок денний проблему реагування традиційно потужної національної бюрократії на актуальні запити громадянського суспільства, яке актуалізує перспективу раціоналізації чинних управлінських структур. Це зумовлює зацікавленість української науки і політичної практики у розгляді проблеми бюрократизації державного апарату, який призводить до обмеження свободи громадян, до підміни приватної ініціативи державним контролем. Спробуємо запропонувати деякі шляхи раціоналізації державної бюрократії в українському суспільстві.

Заслуговують на увагу теоретичні підходи науковців щодо висвітлення проблеми раціоналізації владних структур в Україні. До цієї проблеми

активно зверталися вчені (Н. Бусова, К. Ващенко, О. Дергачов, І. Кресіна, А. Кудлай, О. Науменко, В. Пугач, В. Скрипнюк, В. Селіванов, В. Скиба, О. Хуснутдінов, В. Цветков та В. Горбатенко, М. Михальченко), які у своїх працях тією чи іншою мірою здійснили теоретичне осмислення ідеї раціональної бюрократії [31; 38; 150; 230; 89; 120; 161; 174; 168; 172; 226; 228; 117]. Так, В. Цветков виходить з ідей М. Вебера, пропонує два чинники забезпечення державної раціональності в суспільстві: а) обмеження адміністративної влади; б) подолання бюрократизму. Вчений також відзначає можливості підвищення якісних показників державного управління, по-перше, через використання механізму контролю над системою адміністративно-державного управління, забезпеченого розгалуженою мережею громадських центрів з вивчення соціальних проблем; по-друге, через публічні обговорення проектів реформ зазначеної сфери (управління) в пресі, а також на наукових форумах різних рівнів. При цьому дослідник окремо підкреслює політичну роль солідарності, яка забезпечує єдність та цілеспрямоване об'єднання різних соціальних груп і верств навколо основних і визначених державою цілей і цінностей, здатних наповнити соціальним змістом процес функціонування державного апарату [228, с. 175, 194, 197, 210, 222, 224, 292, 302].

Вітчизняний науковець О. Науменко зазначає, що успішне, ефективне функціонування державного апарату в сучасних умовах повинно ґрунтуватись на довірі і почутті службового обов'язку державного чиновника, яскравим прикладом якого є державні службовці країн Західної Європи, США, котрим притаманне розвиненіше почуття службового обов'язку [120, с. 25–26].

К. Ващенко виділяє значущість впливу саме громадянського суспільства на раціоналізацію бюрократії: 1) підтримка діяльності вільних ЗМІ, плюралізм думок, режим «відкритого» функціонування посадових осіб; 2) моніторинг громадської думки, яка пропонує свої оцінки діяльності державних функціонерів, апаратів управління різного рівня; 3) впровадження

механізму звітності різних категорій управлінців перед громадськими і представницькими органами влади [38, с. 31].

Аналізуючи досвід посткомуністичних політичних трансформацій, І. Кресіна обґрунтовує інші шляхи або аспекти раціоналізації бюрократії: 1) розширення можливостей громадської думки з трансформування сфери державного управління; 2) використання політичних партій з метою стимулювання процесу реформування державного управління, підвищення його ефективності у перехідний період; 3) використання підготовлених аналітичних рекомендацій академічної науки, а також незалежних аналітичних центрів щодо зміни чинної системи органів державної виконавчої влади [230, с. 17-125].

Розвиваючи окремі теоретичні висновки М. Вебера, Н. Бусова обґрунтовує перспективність раціоналізації державної бюрократії в межах чинного права, яке розглядається як головний раціоналізатор сучасних суспільних відносин у різних сферах. На думку науковця, добровільні асоціації, масові рухи – це потенційні виразники громадської думки, вплив якої може зумовити прийняття необхідних політичних рішень виключно на рівні законодавчої гілки влади, оскільки остання насамперед формує правове поле, в якому може й повинна розгортатися діяльність бюрократії [31, с. 21, 24-25].

Аналізуючи проблеми бюрократії в Україні під кутом зору визначення джерел, що забезпечують зростання ефективності державної влади, М. Михальченко доводить: раціоналізацію владних структур насамперед забезпечує: а) реформування системи влади; б) модернізація кадрів (заміна еліт, стримування бюрократії, підготовка кадрів нового типу); в) нормотворчість, яка гарантуватиме правовий захист населення. На його думку, сформованому в такий спосіб модернізаційному проекту в Україні притаманний надзвичайно високий мобілізаційний потенціал. Водночас його реалізацію можна підтримати і посилити: а) активнішим включенням в громадське життя політичних партій, громадських організацій, груп

інтересів; б) створенням механізмів зацікавленості бюрократії активізацією процесу політичної модернізації [117, с. 92-93]. О. Дергачов, аналізуючи проблеми, що позначилися наприкінці ХХ ст. у процесі реформування виконавчої влади в Україні і зокрема державної бюрократії, наголошує на ключовій ролі глави виконавчої влади – Президента України, який насправді спирається на обмежену (морально-психологічну) підтримку політичних партій та середнього класу як особливо активного соціального прошарку. Партії ж, на його думку, виявляють однакову зацікавленість проведенням зазначених реформ у вказаному напрямі [150, с. 121]. В. Селіванов та В. Цветков спільно обґрунтовують можливість залучення широкого загалу політичних і громадських організацій, засобів масової інформації («четвертої влади») до процесу кардинального реформування державного апарату України [228, с. 123]. В. Цветков особливо виділяє роль громадської думки, яка в наших умовах становить одну з небагатьох ефективних перешкод для реалізації шкідливих для суспільства корпоративних інтересів необюрократії. Дослідник загалом негативно оцінює процеси бюрократизації і централізації на рівні організаційних структур політичних партій, а також масових організацій, що відбуваються в Україні, так само, як і глобальну тенденцію до рутинізації процесу прийняття рішень та інституціоналізації впливу груп інтересів [228, с. 175, 194, 197, 210, 222, 224, 292, 302]. Подібні висновки істотно розходяться з теоретичними оцінками М. Вебера та Ю. Хабермаса, які свого часу наголошували на спроможності бюрократизованих партій, громадських організацій та інституційованих груп інтересу істотно обмежити вплив державної бюрократії. В.Скиба, навпаки, цілком в руслі ідей М. Вебера розглядає громадянське суспільство (точніше, самоорганізовані демократичні організації з власним бюрократичним апаратом) як політичну протизагу впливу державної бюрократії. Український дослідник висловлює важливу думку про те, що добровільні асоціації повинні постійно виборювати право доступу, а також контролю над інформацією, необхідною державній бюрократії для прийняття політичних рішень [172, с. 27–29]. І. Кресіна,

О. Дергачов, В. Цветков, В. Селіванов, Н. Бусова, М. Михальченко не надавали великого значення структурам громадянського суспільства (ЗМІ, громадська думка, неурядові аналітичні організації) в процесі раціоналізації державної бюрократії, натомість наголошували на принциповому значенні представників політичної еліти (Президент України), вимоги яких визначено як особливо істотні для прийняття українською владою «важливих» політичних рішень для суспільства.

Наукові роботи В. Скрипнюк, А. Кудлая, В. Пугач, О. Хуснутдінова демонструють коло проблем, які актуальні в контексті нашого дослідження. Так, В. Скрипнюк відзначає роль правової держави і загалом права як особливо дієвих політичних засобів обмеження бюрократизму [174, с. 15]. А. Кудлай підкреслює істотність «вестмінстерської» або економічної моделі реформи бюрократії, яка, починаючи з 1990-х рр., впроваджувалася в нашій країні за підтримки західних політичних чинників. Головна ідея зазначеної реформи полягає в оцінці відносин між державною бюрократією і представниками громадянського суспільства як між «надавачами послуг» і «клієнтами», хоча така постановка проблеми виявилася неприйнятною для вітчизняних умов [89, с. 177, 180]. В. Пугач наголошує на тому, що приведення функціонування апарату професійного управління (раціонального) у відповідність до сучасних українських політичних реалій можливе лише за умови передбачення результативності взаємодії бюрократичного апарату з громадянським суспільством. Тому гостро постає потреба, зокрема, в долученні громадян та їх добровільних організацій до процесів підготовки політичних рішень, а також об'єктивного інформування громадськості про діяльність державних органів, що відповідає конституційним гарантіям на отримання громадянами інформації. Окремо наголошено на значенні розвитку суспільного самоврядування, а також реалізації адміністративно-територіальної реформи, тобто на децентралізації влади як важливого політичного засобу реформування, оновлення державної бюрократії в Україні [161, с. 47-48, 136-137]. О. Хуснутдінов обґрунтовує

значення наслідків взаємодії громадського руху з органами державної влади. Аналізуючи практичний досвід функціонування громадських організацій в Україні, він окреслює такі напрями виявлення їх політичного впливу на органи державної влади: 1) лобізм; 2) науково-консультативне супроводження процесу законотворчості; 3) самостійне опрацювання проектів законодавчих актів та інших документів з питань місцевого та регіонального розвитку, які в подальшому передаються суб'єктам законодавчої ініціативи з метою внесення їх на розгляд Верховної Ради або інших суб'єктів нормотворення; 4) участь представників громадських організацій у роботі постійно діючих консультативно-дорадчих органів, створених Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України [226, с. 165-167].

Окремі дослідники (Н. Бусова, В. Цветков, І. Кресіна) вказують на перспективність раціоналізації бюрократії в Україні засобами впливу саме інститутів громадянського суспільства [31; 228; 230]. Аналіз принципово важливих наукових праць, що висвітлюють відносини громадянського суспільства та бюрократії в країнах сталої демократії, дає змогу виявити домінування узагальнених оцінок. Дослідники обмежуються констатацією того, що: а) громадянське суспільство спроможне істотно зменшити всевладдя бюрократії; б) фактична наявність структур громадянського суспільства змушує державну бюрократію активізувати свою діяльність. Українські дослідники також обґрунтовують можливість накопичення інститутами громадянського суспільства важливого практичного досвіду, набутого в процесі впливу на бюрократію. Відзначається і роль громадської думки та ЗМІ для виявлення і оприлюднення фактів корупції в професійному апараті державного управління, тоді як процес соціальної взаємодії добровільних асоціацій громадян і державного чиновництва в Україні (на відміну від країн Заходу) висвітлено недостатньо. Це зумовлено відсутністю спеціального замовлення на теоретичне обґрунтування адміністративної реформи, в межах якої відкривається ширша перспектива для реалізації

згаданої взаємодії. Дослідники пострадянських країн (І. Кресіна, О. Науменко) намагаються застосувати вже відомі аналітичні висновки західних колег до умов цих країн, що дає змогу продовжувати і активізувати пошуки в напрямі, який передбачає аналіз теорії бюрократії М. Вебера, а також обґрунтувати причини появи: а) раціональної бюрократії у розвинених країнах, б) неопатримоніальної бюрократії в пострадянських країнах [230]. При цьому особливу перспективність становить обґрунтування переліку індикаторів, які дають змогу визначити ступінь раціональності державної бюрократії не лише згідно з класичними (професіоналізм, дотримання етичних норм тощо), а й сучасними критеріями раціоналізації бюрократії, які громадянське суспільство спонукає чиновництво враховувати: підзвітність, підконтрольність, прозорість, участь представників громадськості.

Сучасний стан політичної системи нашої країни актуалізує питання незворотності демократичних реформ та пошуку адекватних механізмів модернізації політичних інститутів. Важливим завданням вже понад двадцять років залишається раціоналізація політичної дії, а політичний дискурс демонструє необхідність проекзаменувати заново фундаментальні передумови, поняття та теорії політичної взаємодії. Прискорені темпи процесів суспільно-політичної трансформації не тільки вимагають відповідних матеріальних, інформаційних ресурсів, а ще й характеризуються великим навантаженням на політико-управлінську еліту, здебільшого – на управлінський кадровий корпус, який має бути професійно підготовленим, компетентним, готовим до швидкого реагування на виклики часу, служіння народу України від імені держави в часи політичної кризи та економічних коливань, подальшої суспільної трансформації на благо кожного громадянина. Тому увага акцентується на важливості підвищення ефективності системи безперервної професійної освіти працівників органів державної влади, впливу професійних державно-управлінських кадрів на динаміку суспільних перетворень крізь призму політичної трансформації. Отже, безпосередньою та прямою метою змін є вдосконалення суспільних

інститутів держави та громадянського суспільства, а одним з головних важелів зазначених процесів виступають професійно підготовлені державно-управлінські кадри, адже саме вони виступають виконавцями та ретрансляторами модернізаційного курсу, що формується за ініціативи так званих представників «верхів», забезпечують врахування інтересів регіонів, мають сприяти розумінню населенням позитивів і негативів суспільно-політичної трансформації [117].

Безперечно, політична реформа, яка є чинником модернізації політичної системи, включає в себе реформи державного управління, суспільну трансформацію на шляху до кардинальних змін щодо побудови реальної демократії, забезпечення верховенства права, прозорості управління всіх рівнів, а також чіткої конструктивної взаємодії влади та політичних сил, підвищення їх відповідальності. Сучасні трансформаційні процеси, їх завершеність та дієздатність, темпи та кінцеві результати демократичних перетворень великою мірою залежать не лише від вироблення політико-управлінською елітою механізмів їх реалізації, але й від самих виконавців, професійних державно-управлінських кадрів. Отже, одним з наслідків трансформаційних процесів можна вважати початок формування групи професійної бюрократії, послаблення традиційних еліт, їх заміну модернізаторськими, а також створення диференційованої політичної структури з високою спеціалізацією ролей та інститутів, територіальним і функціональним розширенням сучасної адміністрації [117]. Так, актуальними проблемами розвитку сучасної української держави виступають подолання напруження та конфліктності в українському суспільстві, в тому числі шляхом розвитку взаємовідносин громадянського суспільства та влади; побудова конструктивної взаємодії політичних сил та державної влади; врегулювання та подолання протистояння регіонів; підвищення рівня ефективності, відповідальності державної влади і державного управління та самоуправління. Апарат державного управління як функціональна основа політичної влади за своєю природою є дуже консервативним. Професійно

сформований у рамках передбачуваної державної політики, він не може швидко переорієнтуватися на нові завдання та методи управління, від чого страждає професіоналізм. Спроби чинної влади сформувати апарат управління шляхом реструктуризації, кадрових перестановок і змін не приводить до успіху, оскільки нові структури створюються не стільки у зв'язку з необхідністю вирішення проблем суспільства, скільки з метою реалізації суб'єктивно сформованих ідей реформ і збереження при владі зацікавлених у цих реформах осіб. Але як відомо, гальмування реформ спричинює низька ефективність усіх гілок влади [117]. З тією ж метою формується кадрова політика в системі державної служби: комплектування основних посад в управлінні проводиться не на професійній основі, а переважно за ознакою політичної лояльності. Існуюча в Україні державна кадрова політика внутрішньо суперечлива. В адміністративному апараті прослідковується дублювання повноважень, а отже, зниження рівня відповідальності державних службовців за помилки, які нерідко призводять до фінансових збитків і знижують довіру народу до влади. Україна пережила часи, коли на державній службі здійснювалися масові звільнення і такі ж призначення осіб, більшість з яких розуміла своє покликання не на користь країні; а також наслідки, до яких призводило некомпетентне керівництво. Сучасне управління «вбудовано» в тіло старого апарату, через це не вдалося подолати бюрократичну деформацію діяльності та професійної свідомості його службовців. Це одна з ключових проблем підвищення ефективності кадрової політики держави – недооцінка складнощів, пов'язаних з подоланням командно-адміністративної системи. Таким чином, логічною передумовою послідовного здійснення сучасної державної політики України є критичний перегляд державної кадрової політики України: визначення її особливостей, законодавчої бази, організаційної структури. Забезпечення державного управління висококваліфікованими спеціалістами – це складний неперервний процес, який передбачає підвищення ефективності всієї системи державної служби. Важливим завданням державної кадрової політики є

формування генерації професійно підготовлених, високоморальних та порядних державних службовців.

Сучасний стан речей неминуче вимагає детального аналізу такого чинника бюрократії, як криза управління. Сьогодні існують переконливі свідчення того, що сучасну кризу українського суспільства слід розглядати передусім як кризу бюрократичну. З огляду на те, що в країні наявні ознаки управлінсько-бюрократичної кризи, при пошуку шляхів конструктивного реформування соціального організму ми маємо враховувати висновок щодо політичної кризи в суспільстві, яка не залежить від окремих особливостей політичного режиму, оскільки в основі будь-якого суспільства лежать організаційні складові його розвитку. Бюрократія є необхідною складовою суспільства, це спосіб управління, який застосовується в різних сферах людської діяльності. Отже, впроваджуючи раціональну модель бюрократії в Україні, ми повинні переглянути систему взаємодії громадянина і влади, від чого залежить існування самого інституту держави, у тому числі державного управління та функцій у сучасному суспільстві. В умовах демократизації стає зрозумілішою роль особи і державних інституцій, вдосконалення кадрової державної політики та кадрового менеджменту на всіх рівнях державної влади. Тому не викликає сумніву твердження, що ефективна управлінська діяльність держави також є детермінантою стійкості, стабільності суспільних відносин, без чого неможливо досягти впорядкованості суспільного життя і постійно підтримувати його в такому стані [228]. Необхідність реформування системи державної служби та її кадрової складової не викликає заперечень, бо суттєвий вплив на «внутрішні» показники трансформації суспільства справляють саме управлінські кадри. Тож одним з головних модернізаційних напрямів стало вдосконалення системи професійної підготовки управлінських кадрів, зокрема, державних службовців, адже саме вони є рушійною силою здійснення реформ в Україні. Безперечно, політична реформа, яка є чинником модернізації політичної системи, включає в себе реформи

державного управління, суспільну трансформацію на шляху до кардинальних змін щодо побудови реальної демократії, забезпечення верховенства права, прозорості управління всіх рівнів, а також чіткої конструктивної взаємодії влади та політичних сил, підвищення їх відповідальності. Отже, одним з наслідків трансформаційних процесів можна вважати початок формування групи професійної бюрократії, послаблення традиційних еліт, їх заміну модернізаторськими, а також створення диференційованої політичної структури з високою спеціалізацією ролей та інститутів, територіальним і функціональним розширенням сучасної адміністрації.

Реформування державної служби, створення публічної цивільної служби, яка відповідатиме критеріям ефективності та актуальним потребам громадянського суспільства, повинні відповідати десяти принципам реформування бюрократії: 1) статусний розподіл політичних і «кар'єрних» посад; 2) пріоритет професійних якостей; 3) компенсовані обмеження; 4) пріоритет прямих грошових виплат над «тіньовими» пільгами; 5) переведення на госпрозрахунок значної частини державної служби; 6) прозорість; 7) орієнтація на клієнта (імператив громадянського суспільства: чиновники прямо чи опосередковано служать громадянам); 8) службова лояльність; 9) увага до етичних регуляторів поведінки; 10) системна підготовка і перепідготовка кадрів [208].

Як зрозуміло, вибір адекватних засобів, а також практичних шляхів раціоналізації державної бюрократії становить проблему для кожної країни. А значення і масштаби зусиль, спрямованих на підвищення ефективності діяльності державного апарату, можуть обмежуватися різними об'єктивними чинниками (законодавство, фінанси, наявність інституалізованої корпорації бюрократів), що створюють ті чи інші складнощі на шляху раціоналізації державного апарату [243, с. 6-7, 10-11, 14-21]. В українських умовах обмежено можливості державного бюджету, наявні недосконалість і суперечливість законодавства, а також безперервні чистки персонального складу державного апарату політичними силами, які перемогли на виборах.

Це дає змогу припустити, що раціоналізація нашої бюрократії відбуватиметься через формування правової бази діяльності чиновників. Тим самим буде досягнуто головної мети – зміцнення системи розподілу влад, утвердження правової держави як основи громадянського суспільства з одночасним зверненням до економічного підходу. Іншою сучасною тенденцією, щодо раціоналізації бюрократії є формування «держави» (e-Government), яка уможливорює шляхом використання державою засобів Інтернету та інших інформаційних технологій розширити доступ громадськості та підприємницьких структур до державної інформації і різноманітних служб, що обумовлено необхідністю оперативно приймати рішення в складній системі суспільних зв'язків [27, с. 105-111]. Тому процес прийняття державних рішень набуватиме прозорості, державні органи стануть відкритішими і доступнішими для суспільства, орієнтованими на громадян. Натомість суспільство отримає не лише широкий доступ до політичної інформації, але й можливість впливати на процес прийняття державних рішень, що значною мірою підвищить прозорість роботи державного сектору. В умовах інформаційного суспільства це призведе до якісної зміни взаємовідносин між владою і громадянським суспільством, перерозподілу ролей великого кола учасників управлінського процесу – державних структур, бізнесу, населення. Однак формування такої практики потребує радикальної перебудови державного апарату, перекваліфікації держслужбовців, а також часу. Таку програму, зокрема, було прийнято англійським урядом з розрахунком її практичного втілення в державне управління [27]. В Україні зміни аналогічного змісту й спрямування лише починаються. При цьому слід обов'язково враховувати недостатній обсяг охоплення Інтернетом не лише населення країни (доступ до нього мають переважно жителі великих міст і представники середніх та вищих прошарків суспільства), але й державних установ. Велику роль у згуртуванні середнього класу як соціальної основи громадянського суспільства відіграли саме можливості Інтернету для протидії державному контролю і цензурі. Отже,

аналіз досвіду вирішення державної проблеми підводить нас до висновку, що проблема взаємозв'язку бюрократії і громадянського суспільства залишається актуальною. Здебільшого громадянське суспільство не лише не мало змоги контролювати і вдосконалювати державну бюрократію, але й само опинилося під її контролем. Спираючись на досвід країн Заходу, українське суспільствознавство пропонує цікаві способи контролю чиновницького апарату громадянським суспільством. Зважаючи на присутність в українського чиновництва типових східних реалій (злиття влади і власності, неспроможність громадян захистити свої права перед державою), українські теоретичні розробки і набутий практичний досвід зв'язку громадянського суспільства з бюрократією є важливими. Зокрема, значну увагу привертають як принципи побудови публічної служби України, якими закладено відповідальність перед громадянським суспільством, так і різноманітні стратегії (економічні, традиційні, постмодерністські) реформи державної служби, чинні в західному світі, які українські дослідники починають брати за основу, розглядаючи реалії своєї країни. При цьому особливої актуальності набувають тенденції формування «електронної держави» в країнах Заходу, а також розвитку ринкової економіки і поширення ринкових відносин на всі сфери суспільства. Це визначає посадовця як особу, яка бореться за власного клієнта, а не як агента, наділеного владою по відношенню до свого прохача-громадянина. Досвід переконує, що такі дії отримують не лише моральне та інтелектуальне сприйняття з боку громадянського суспільства, але допомагають одночасному розвитку представницьких органів влади різних рівнів, спроможних здійснювати контроль, зокрема, над формуванням і виконанням бюджету, прийняттям важливих адміністративних рішень, призначенням керівного складу керівництва бюрократії.

Як відомо, державна бюрократія використовує вишукані засоби, щоб монополізувати техніку управління, що дає підстави для усвідомлення песимістичних висновків щодо його ефективності. Сучасний стан

державного управління в Україні являє собою жорстку систему з недостатнім рівнем інформації, занадто централізованою процедурою прийняття рішень, ізоляцією від контактів із соціальним середовищем. Тому до найбільш істотних факторів, які призводять до бюрократизації системи державного управління, слід віднести заплутаність нормативних документів з питань запобігання і подолання службових девіацій, незадовільні матеріальні умови життя державних службовців, що є реальною картиною сучасної України і характеризується як стан соціальної дезорганізації через неспроможність держави задовільнити гідний рівень життя особам, які перебувають у неї на службі. Можна також виділити ускладнення функцій державного управління в процесі ринково-демократичних перетворень, низьку загальну культуру державних службовців. Сам бюрократизм має багато проявів, постійно змінюється, має власні суперечності, пристосовується до будь-яких змін у кон'юнктурі. Різноманітність бюрократичних проявів знайшла своє вираження в тому, що діяльність окремих адміністративно-управлінських органів перетворилась на самоціль, звідси – формалізм, відомчість, байдужість до людей і до кінцевих результатів. Так наприклад, сьогоднішній чиновник-бюрократ завжди демонструє значущість власних дій, формальне видає за суттєве, а суттєве за формальне, а проявом його діяльності є велика кількість наказів, розпоряджень, тобто демонстрація роботи. Професіоналізм сучасного суспільства втрачається в таких умовах, де досить легко перейти межу між власним і суспільним інтересом, що і буде проявом бюрократизму. Наступним проявом бюрократизму є прийняття теоретично і практично не обґрунтованих рішень і зневажання встановлених принципів, правил, норм і законності. Яскравого прояву набули адміністративна пасивність, адміністративні обмеження участі громадськості в управлінні, недовіра до суспільної ініціативи і спроби підміни суспільної ініціативи адмініструванням, зведенням її нанівець, спроба обмежити можливість інституту громадянського суспільства брати активну участь у житті держави. Відповідно, виникає система заходів щодо обмеження ініціативи рядових

громадян в управлінні загальними справами, бюрократизм визначається як замкнутий, діючий за законами ієрархії жорсткий механізм влади, що стоїть над законом і волею членів суспільства. Ця влада перетворилась на самодостатню організацію, яка керується власними інтересами, а не інтересами суспільства. Бюрократія сама по собі ні хороша, ні погана, це особлива технологія, метод, який може бути застосований у різних сферах людської діяльності. Проте в сфері державного апарату бюрократичні методи є необхідними: поки існує апарат управління, буде і бюрократія. Раціональна бюрократія – іманентна властивість будь-якої системи державного управління. Організація роботи державного апарату повинна бути формалізованою, тобто бюрократичною. Бюрократична модель – це жорстка організаційна структура, де всі обов'язки мають технологічний характер, управління здійснюється шляхом наказів і розпоряджень, які надходять зверху, а знизу подається інформація про виконання прийнятих рішень. Найбільшу загрозу для суспільства, в тому числі й нашого, становлять чиновники, які відійшли від раціональної бюрократії на етапах розподілу суспільного продукту, де є можливість привласнення суспільних благ. Цілком зрозуміло, що веберівська модель бюрократії еволюційно змінилась, але все ж таки залишається актуальною в сучасній кадровій політиці. Її переваги полягають в налагодженні конструктивної взаємодії державних службовців з урахуванням науково обґрунтованих теорій і концепцій, спрямованих на їх організаційну ідентифікацію; узгодження посадових повноважень державного службовця з його правами та обов'язками під час перебування на посаді; посилення правових гарантій, матеріальної і моральної захищеності державних службовців щодо виконання своїх професійних обов'язків; створення чіткого механізму відповідальності державних службовців шляхом їх інформування про цілі і завдання установ, організацій, в яких вони працюють, та оцінки виконаної ними роботи; перегляд і вдосконалення розподілу посадових обов'язків для подолання дублювання повноважень; налагодження відкритого добору і розстановки

кадрів шляхом створення всеукраїнського банку даних про наявність вакантних посад в органах державної влади та їх періодичної ротації. Отже, така бюрократія отримує ознаки ефективної організаційної структури управління, в якій працюють компетентні службовці на відповідному професійному рівні, а бюрократизм органів управління проявляється в роздутості та плутанині апарату управління, протекціонізмі [115].

Справді, формуючи професійний кадровий корпус апарату держави, слід пам'ятати, що раціональна бюрократія – це один з важливих та універсальних соціальних винаходів цивілізації. Як стверджує О. Оболенський, при цьому вона може бути ефективною чи малорезультативною, корумпованою чи, навпаки, чесною [127, с. 57-58]. Продовжуючи висловлену думку, підкреслимо, що державна політика в сфері підготовки управлінських кадрів в Україні сьогодні в умовах політичної нестабільності, втрати владою довіри населення вимагає створення високопрофесійної команди не тільки політиків, але й державних службовців в усіх сферах впливу, тобто управлінців, здатних ефективно працювати в нових умовах на шляху до європейської інтеграції країни, відданих своїй справі, здатних компетентно й відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати нові соціальні технології, сприяти інноваційним процесам. Слушним є висловлення Л. Прудіус, яка зазначає, що саме від професіоналізму чиновників, їхнього вміння правильно й своєчасно приймати управлінські рішення залежить сьогодення і майбутнє України [159, с. 42-43].

Чинна публічна адміністрація в Україні поки що не відповідає критеріям стратегічного курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування, оскільки залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства, громіздкою і відірваною від потреб простої людини, внаслідок чого стала гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ [134, с. 24]. А державна політика щодо формування

системи підготовки державних службовців виявилась неефективною, що підтверджується недостатньою кількістю підготовлених службовців та незадовільним рівнем їх кваліфікації. З кожним роком зростають вимоги до кадрів управління, у міру того, як в Україні розширюється і поглиблюється процес демократичних трансформацій, формування глобальних політичних інститутів та глобалізації менеджменту, стандартизації та технологізації управлінської діяльності. Потужність світових процесів визначається, великою мірою, обсягом інвестицій у розвиток людського капіталу, сферу знань та інформаційний простір. Людський капітал в аспекті аналізованих процесів стає найціннішим ресурсом, що визначають як іноземні дослідники, так і стратегія державної кадрової політики України. Інноваційний вектор розвитку сучасного суспільства потребує передбачуваної динаміки політичного процесу та ефективного державного управління, ключовим елементом реалізації яких і є професійний та компетентний державно-управлінський персонал. Отже, сьогодні в Україні в рамках здійснення адміністративної реформи відмічається зростання вимог до управління, в тому числі – до професійності управлінських кадрів. Зазначені тенденції включають децентралізацію управління; розширення повноважень місцевої влади; підвищення ефективності впровадження державної політики на територіальному рівні; розширення видів державних (управлінських) послуг, підвищення їх якості; перерозподіл значного масиву відповідальності від центру до регіонів. Наслідками неефективної державної кадрової політики та низької підготовки управлінських кадрів можуть бути подальша дестабілізація політичної системи; депрофесіоналізація державно-управлінських кадрів усіх рівнів; погіршення соціально-економічних показників, зниження соціально-економічного розвитку, яке буде особливо відчутним на рівні регіонів; погіршення іміджу влади, зменшення рівня довіри громадян до органів державної влади; сповільнення процесів демократичних перетворень в країні. Безперечно, професійна підготовка управлінських кадрів має суттєвий вплив на ключові процеси в країні:

зміцнення державної влади як у загальнонаціональному масштабі, так і на територіальному рівні; забезпечення реалізації єдиного державно-політичного курсу країни; підвищення ефективності управлінської моделі, дієвості механізмів державного управління; високий професіоналізм управлінських кадрів, особливо регіонального рівня. Отже, необхідно враховувати, що адміністративно-територіальні одиниці держави мають свою структуру, а люди там, природньо, більш наближені до існуючих проблем свого регіону та його інфраструктури і дивляться на речі реалістичніше. І саме державні службовці повинні бути так званими «комунікаторами», тобто фахівцями, які володіють новітніми комунікативними технологіями і можуть забезпечувати легітимність виконавчої влади.

Враховуючи вимоги часу, сьогодні система державної служби в Україні повинна вийти на якісно новий європейський рівень, стати інститутом взаємодії між державою та народом, через який реалізовуватиметься поєднання конституційно закріплених цілей держави, відносин з кадровим потенціалом та ефективною діяльністю державних органів. Не можна не відмітити, що існує тенденція зсуву пріоритетів у бік професіоналізації державної служби, підготовки національної управлінської еліти та модернізації самої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів, наближення її до європейських стандартів. На сьогодні вважаємо за необхідне прийняття окремого закону та інших нормативно-правових актів про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів, яким буде вирішено завдання покращення фінансування системи, упорядкування організаційної структури, визначення статусних ролей, окреслено тенденції вдосконалення та диференціації змісту навчальних програм (у т.ч. фундаменталізація, індивідуалізація, практична спрямованість, технологізація підготовки) задля створення ефективною системи безперервної освіти державних службовців, гідної європейських зразків [119, с. 20-23]. Системні позитивні зрушення в сфері реформування

державної служби та модернізації системи підготовки управлінських кадрів розпочато, але хід і темпи зазначених процесів не повинні гальмуватися, скорочуватися. По-перше, негативні тенденції останніх років у сфері розбалансування політичної системи, зростання кризових явищ в економічній сфері, відчуженість влади та громадянського суспільства виявили необхідність не лише поверхових змін, але й докорінної трансформації системи управління суспільством, країною, створення критичної маси професіоналів як у політичній, так і в управлінській сферах. По-друге, державно-управлінські кадри стають активними учасниками суспільно-політичного розвитку країни, виключаючи настання беззладдя, беззаконня, безвідповідальності в сфері державного регулювання та реалізації державної політики, професійність яких стає фактором забезпечення легітимності державної влади, довіри до неї населення, сталості функціонування всієї політичної системи. По-третє, незважаючи на труднощі, в наш час потрібно знайти необхідні ресурси й резерви для посилення, особливо в регіонах, системи підготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів. За жодних обставин не можна втрачати доступ до мобільного та оперативного набуття державними службовцями знань, умінь, навичок. Виконання цих завдань вимагає сучасний рівень суспільного розвитку. В умовах сучасних політичних, соціально-економічних перетворень, провадження державного курсу на європейську інтеграцію України доцільним є продовження та поглиблення досліджень на основі врахування вирішального впливу професійно підготовленого державно-управлінського персоналу особливостей трансформаційних процесів в Україні, функціонування та стабілізації політичної системи, підвищення ефективності державного управління. Отже, на порядку денному державного будівництва в сучасній Україні знаходяться питання формування модерної політико-управлінської складової держави, здатної по-новому відповідати на виклики глобалізованого світу, насамперед на користь власної держави [98]. В свою чергу, необхідність адекватної реакції

владних структур на сучасні цивілізаційні виклики потребує збільшення уваги до процесу формування «справжньої» та «реалістичної» управлінської еліти, раціональної бюрократії, менеджерів. Побудова конструктивної інтеракції між політичною та управлінською елітами, забезпечення децентралізації політичного керівництва та державного управління, удосконалення регіональної політики щодо формування професійного управлінського потенціалу територій є запорукою успішного суспільно-політичного розвитку країни.

Україна переживає складний період соціальних і політичних трансформацій на шляху становлення державності. Прагнучи виробити власну модель політичного розвитку, українське суспільство намагається осмислити світовий досвід становлення демократичного врядування з подальшою його імплементацією на українському ґрунті. Базовою функціональною характеристикою організації влади виступає питання, яке окреслює реальну роль тих чи інших інститутів державної влади, дійсний стан демократії та способи владарювання у країні. У системі державного управління України повинне відбуватись розмежування адміністративної та політичних еліт. А оскільки зміна політичної еліти автоматично означає і зміну державної бюрократії, за таких умов остання дуже залежна від політичної кон'юнктури, тому дбає не про інтереси держави, а про інтереси політичних груп, які прийшли до влади. Вимивання із системи державного управління професійного кадрового складу унеможливорює вироблення і реалізацію інноваційної державної політики, спрямованої на розвиток демократії. Виходячи з такого стану речей, нівелюється як престижність, так і розуміння суті державної служби. Відсутність якісної освітньої підготовки державних службовців, яка б включала найновіші світові досягнення, застаріла система кадрового добору призвели до того, що в Україні фактично не сформовано державний апарат, який був би здатним проводити демократичні перетворення в системі державного управління. Ця ситуація загальної некомпетентності в розумінні політичних процесів стала причиною

формування значної недовіри до влади, нівелювання її іміджу як гаранта соціальної стабільності і розвитку. Відсутність політичної компетентності суспільства призводить до відсутності можливості впливати на політичну еліту, яка в умовах нестабільності і непрозорості влади дбає в першу чергу про власні інтереси, а не інтереси держави.

Проводячи паралелі між становленням демократичних режимів у країнах Західної Європи, український учений О. Фісун формулює думку про те, що демократизація державних систем, як правило, відбувалася уже після раціональної бюрократизації й будівництва національної держави [208, с. 56-57]. У країнах Західної Європи не було таких гострих проблем, оскільки масштабні зміни в системі державної влади, які відбувалися в посткомуністичних країнах, не здійснювалися одночасно, а створенню демократії і ринкової економіки передували уже сформовані держава і нація, а не навпаки [208, с. 60]. У той же час, в Україні демократизація передувала складним і неоднозначним процесам раціонально-бюрократичної модернізації держави і національної консолідації, що і обумовило сучасний стан речей.

Таким чином, в умовах сьогодення українська держава знаходиться у стані незакінченого національного будівництва і раціонально-бюрократичної трансформації в умовах існування специфічного перехідного демократичного політичного режиму. Проблема, на наше переконання, полягає в тому, що в Україні так і не була створена раціональну бюрократію в її веберівському розумінні. На цю обставину, зокрема, вказує західний політолог Х. Зон, стверджуючи, що в Україні чітко проявляється неопатрімоніальний тип влади з панівним «бюрократичним» режимом. Учений зазначає, що «в Україні відсутній консолідований, сучасний державний апарат, тому вона є скоріше неопатрімоніальною державою, в якій кожен державний службовець має свій ф'єф (феодалне володіння). Державний апарат нагадує павутиння окремих інституцій, які значною мірою заклопотані захистом своїх привілеїв, аніж служінням суспільству» [288].

Отже, незрілість політичної еліти, політична корупція, клановість та орієнтованість виключно на лідера в політичних партіях, втрата зв'язку політичних сил з виборцями за відсутності політичних, економічних та соціальних реформ спричинили складність і неоднозначність демократичних трансформацій, призвели до тривалої політичної та економічної кризи в Україні.

Висновки до третього розділу

Здійснено аналіз ролі раціональності у функціонуванні політичних інститутів, які особливо активізуються в трансформаційні періоди суспільного розвитку при ускладненні здатності людини адекватно досягнути суспільство (раціональність знання) і належним чином упорядкувати та перебудувати світ (раціональність дії). Здійснено спробу теоретичного обґрунтування щодо становлення й місця раціональності в науковому пізнанні й соціумі, та її ролі в реформуванні сучасного суспільства.

Проаналізовано плюралізм підходів до феномену раціональності та сутності процесу раціоналізації політичної взаємодії за критеріями ефективності та результативності, що на рівні політичної організації означає встановлення раціональних бюрократичних апаратів, на рівні ідеологій – підтримку обґрунтувань, які відповідають таким бюрократичним апаратам.

Проаналізовано акумулятивні наслідки процесу глобалізації як процесу зближення політичних систем світу з метою вироблення спільних стандартів і підходів до вирішення загальноцивілізаційних проблем розвитку людства. В умовах змінюваного глобального політичного та економічного середовища модель державотворення, заснованої на принципах раціональної політики управління, ієрархізму, децентралізації, стабільності організацій та державної служби, безособовості, формалізації правил і процедур роботи, прямого постачання урядом товарів і послуг, бюрократична форма адміністрації мала

свої переваги та досягнення, отримала великий успіх і була впроваджена в більшості країн цивілізованого світу.

Проаналізовано ефективність функціонування політичних інститутів сучасного українського суспільства, що значною мірою зумовлюється глибиною і масштабом раціоналізації владних відносин на всіх рівнях державної ієрархії, в тому числі бюрократії. Доведено, що переваги раціональної бюрократії для сучасного українського суспільства полягають в налагодженні конструктивної взаємодії елементів державної сфери з урахуванням науково обґрунтованих теорій і концепцій, спрямованих на їх організаційну ідентифікацію; узгодження посадових повноважень самих державних службовців з правами та обов'язками під час перебування на посаді; посилення правових гарантій, матеріальної і моральної захищеності державних службовців щодо виконання своїх професійних обов'язків; створення чіткого механізму відповідальності шляхом інформування про цілі і завдання установ, організацій та оцінки виконаної роботи; перегляд і вдосконалення розподілу посадових обов'язків з метою подолання дублювання повноважень; налагодження відкритого добору і розстановки кадрів шляхом створення всеукраїнського банку даних про наявність вакантних посад в органах державної влади та їх періодичної ротації. Отже, така бюрократія отримує ознаки ефективної організаційної структури управління, в якій працюють компетентні службовці на відповідному професійному рівні, а бюрократизм органів управління проявляється в роздутості та плутанині апарату управління, протекціонізму.

ВИСНОВКИ

У дисертації вперше комплексно систематизовано теоретико-методологічні підходи наукового пізнання еволюції ідеї раціональної бюрократії в неоконсервативних політичних концепціях. Доведено, що об'єктивне розуміння сутності бюрократії, її ролі та значення в суспільстві неможливе без знання її історичних коренів, умов виникнення і розвитку. Аналіз провідних соціокультурних концепцій розвитку людства, узагальнення особливостей соціально-економічного та політичного розвитку суспільства дозволяє стверджувати, що виникнення бюрократії – це результат досягнення суспільством відповідного рівня розвитку, пов'язаного зі зрушеннями у політичній, соціально-економічній та культурно-інформаційній царинах. Встановлено певну невідповідність «класичних» принципів бюрократичної організації сучасним вимогам розвитку трансформаційного суспільства, а саме домінування критерію ефективності, компетентності, професіоналізму при визначенні принципів бюрократії та оцінки її діяльності. Доведено, що особливість бюрократії полягає в її соціальній маневреності та здатності адаптуватись до нових політичних та соціально-економічних умов і що трансформаційні процеси істотно впливають на зміни у бюрократичному середовищі. Обґрунтовано, що ідея раціональності відіграє одну з головних ролей в організації політичної діяльності. Процеси раціоналізації лежать в основі сучасних інформаційних і комунікаційних технологій, організації управлінської діяльності в економічній і політичній сферах, а також оцінки ефективності діяльності владних інституцій, у тому числі бюрократії. На рівні політичної організації це означає встановлення раціональних бюрократичних апаратів, на рівні ідеологій – підтримку обґрунтувань, які відповідають таким бюрократичним апаратам, тому раціоналізація суспільства відкриває можливість створювати й обґрунтовувати нові легітимні правила політичної взаємодії.

Доведено, що еволюційний процес соціальних змін завжди пов'язаний з розвитком людської цивілізації і, як наслідок, – з управлінською діяльністю, в тому числі у визначенні меж повноважень, ролі та завдань бюрократії, стилю адміністративно-державного управління, професійних умінь державних службовців. Саме бюрократія виступає необхідною формою управлінської діяльності, а апарат державного управління як функціональна основа політичної влади за своєю природою є дуже консервативним, не може швидко переорієнтуватися на нові завдання і методи управління, від чого страждає бюрократія і її професіоналізм. Отже, наукою бюрократія охарактеризована і як організація – специфічна форма політичної або іншої організації, в якій абсолютизовано адміністративні процедури, внаслідок чого влада фактично належить чиновникам (в цьому випадку для бюрократії характерне підкорення справ інтересам кар'єри і формалізму); і як соціальна група – професійне співтовариство осіб, зайнятих в сфері державного управління. Перебудова адміністративного апарату передбачає децентралізацію системи управління, її оптимізацію завдяки раціональному розподілу сфери впливу і функцій. Проаналізовано функціональні її прояви: як форми існування, характер влади; складної, ієрархічно побудованої структури організації, що передбачає собою посилення управлінської ефективності, як у державній сфері, так і в приватному секторі; частини керівництва, яке не входить до політичної чи виборної структури, яке здійснює повсякденне управління державним апаратом; діяльності державних управлінців. Таким чином, у світлі розкриття проблеми реформування управлінської складової політичної системи мова повинна йти не про формування якісно нових структур, а про зміну цільової спрямованості бюрократії, створення організації відповідно до тих завдань, які відповідають запитам громадян, де професіоналізм визначається як базовий соціально-ціннісний чинник діяльності органів державної влади й управління, а принцип раціональності є пріоритетним.

Здійснено спробу переосмислення елементів державно-владної системи, в тому числі феномену бюрократії в неоконсервативних політичних концепціях Великої Британії та США і пов'язаних з нею таких цінностей, як професіоналізм, легітимність, демократизм рішень, права людини і т.д. Неоконсерватизм отримав ознаки демократичного змісту, пов'язаного саме з його реакцією на загрозу всеохоплюючої бюрократизації суспільного життя і всезагального поглинання державою. Неоконсерватизму притаманний підвищений інтерес до проблеми цінностей і моральної мотивації політичних процесів й інститутів, раціональному упорядкуванню владних відносин, які в певному значенні досягаються через постійний розвиток і удосконалення демократії в самому широкому розумінні цього поняття. Проте, незважаючи на багатозначність політичних й ідеологічних процесів, політичному аспекту суспільного життя притаманні спільні риси, які дозволяють виокремити і проаналізувати загальноцивілізаційні компоненти, структури і функції політичних явищ і на цій основі розробити проблеми теорії соціально-політичних феноменів. В цьому і полягає актуальність загальноцивілізаційного значення неоконсервативних орієнтацій і установок, враховуючи при цьому їх зв'язок з формами соціально-економічного життя, політичної влади, традиціями, характерними тій чи іншій державі. Отже, це надає можливість стверджувати, що приклад ідеї раціональної бюрократії в неоконсервативних політичних концепціях не втратив своєї актуальності сьогодні, оскільки демонструє принцип організації і самоорганізації суб'єктів політики, де розвинуте громадянське суспільство є основою для створення демократичної, соціально-правової держави.

Досліджено теоретичні засади неоконсервативних політичних концепцій Великої Британії та США, обґрунтовано їх ціннісні постулати та принципи як сучасної методології політичного мислення та політичної практики в державотворчій площині. Продемонстровано, що неоконсервативна ідеологія Сполучених Штатах Америки об'єднувала кілька принципів: індивідуалізм, новий гуманізм, елітизм, соціальний консерватизм,

орієнтація на пріоритет інтересів правлячої еліти у внутрішньо економічному житті країни та світове економічне лідерство, заміна реформістської моделі розвитку монетаристською моделлю, орієнтованою на звільнення приватного капіталу від надмірного державного втручання, всебічне стимулювання ринкових відносин, приватного підприємництва. Відомо, що коріння американської раціональної бюрократії криється саме в необхідності подолання потужної державної централізованої системи.

Висвітлено історію консервативної ідеології Великої Британії та її еволюцію у неоконсервативну, здійснено аналіз її раціональної складової. Базовими принципами політичного життя стали повага до Конституції країни, непорушності державних інституцій, релігійність. Британському неоконсерватизму були притаманні прагматизм запропонованих суспільству зовнішньополітичних та соціально-економічних принципів і цінностей. Виявлено такі його особливості, як прагматизм, гнучкість, високий ступінь ідеологізованості, прагнення бути ідеологією панівних кіл, при цьому здатність зберігати незмінними свої основні положення, наявність постійного інтересу з боку дослідників. Британський неоконсерватизм сприймався суспільством не тільки як конгломерат консервативних теорій (індивідуалізм, соціал-дарвінізм, елітизм, новий гуманізм), що пропонували суспільству підтримання родинних зв'язків, повагу до державних інститутів влади, наслідування традицій, невтручання в життя особистості, але вже як система цінностей, що на державному рівні буде підтримувати існуючий соціальний порядок, сповідувати святість приватної власності та економічної свободи. Отже, здійснено спробу переосмислення таких цінностей як професіоналізму, легітимності, демократизму рішень, прав людини і т.д.

Про глобальність політичних явищ можна говорити в двоякому сенсі. По-перше, вона захопила більшість країн світу, відмінних за формами державного устрою. По-друге, спостерігається факт транснаціоналізації реформаційних процесів – поширення певної державної моделі (практики) поза межами національних кордонів та її застосування в країнах з різним

рівнем розвитку і не без активних зусиль світових корпорацій і спільноти держав. Саме пошук ефективної життєздатної державної моделі привів до появи теоретико-методологічного спрямування щодо переосмислення державного механізму, структури та процесу державотворення в бік раціонального вибору. Так, саме прихильники неоконсерватизму прагнули усвідомити процеси, що відбувались у соціально-політичних і економічних відносинах, узагальнити теоретико-методологічну платформу політичного курсу, який би відповідав новим реаліям розвитку суспільства. Складні процеси в економічній, політичній і духовній сферах потребували глибинного осмислення. Тому саме намагання збереження цілісності світу стало теоретичною основою в розробці нових підходів до процесів ідеологічних відносин між різними суспільно-політичними системами.

Доведено, що в умовах глобалізованого процесу зростає роль політичної науки, яка сприяє розробці стратегічних політичних вимог, діалектики взаємодії політичних відносин, політичної діяльності, політичної культури і політичної влади як основних складових політичного життя суспільства в цілому. Вимогою глобалізації є максимальне наближення політичних теорій до практики політичного життя. Завдання полягає в науковому забезпеченні політичних проєктів, прогнозуванні і обґрунтуванні прийнятих рішень. Завдяки врахуванню політико-правових і соціокультурних вимірів глобалізації відбувається переоцінка теоретичних положень про місце і роль громадянського суспільства, держави і демократії, про політичний плюралізм і розподіл влади, про політичну свідомість і культуру і про політичну людину в цілому. Саме пошук ефективної, життєздатної державної моделі привів до появи в науці та практиці теоретико-методологічного спрямування щодо переосмислення державного механізму, структури та процесу державотворення в бік раціонального спрямування і вибору. Найкращий шлях досягнення змін вбачався у зменшенні впливу державного сектору та переході до ринково-орієнтованих механізмів управління суспільним розвитком. Це дає підстави визначити глобалізацію як

процес зближення політичних систем світу з метою вироблення спільних стандартів і підходів до вирішення загальноцивілізаційних проблем розвитку людства.

Проаналізовано ефективність функціонування політичних інститутів сучасного українського суспільства, що значною мірою зумовлюється глибиною і масштабом раціоналізації владних відносин на всіх рівнях державної ієрархії, в тому числі бюрократії. Доречно звернути увагу на те, що при визначенні принципів бюрократичної організації перш за все необхідно зважати на те, що бюрократія була і залишається доволі надійною системою життєзабезпечення суспільства і держави. А сам процес раціоналізації державної сфери повинен супроводжуватись утвердженням наукових підходів, покликаних теоретично обґрунтувати способи реагування головного політичного інституту на різноманітні запити суспільства, яке динамічно розвивається. Доведено, що переваги раціональної бюрократії для сучасного українського суспільства полягають в налагодженні конструктивної взаємодії елементів державної сфери з урахуванням науково обґрунтованих теорій і концепцій, спрямованих на їх організаційну ідентифікацію; узгодження посадових повноважень самих державних службовців з правами та обов'язками під час перебування на посаді; посилення правових гарантій, матеріальної і моральної захищеності державних службовців щодо виконання своїх професійних обов'язків; створення чіткого механізму відповідальності шляхом інформування про цілі і завдання установ, організацій та оцінки виконаної роботи; перегляд і вдосконалення розподілу посадових обов'язків з метою подолання дублювання повноважень; налагодження відкритого добору і розстановки кадрів шляхом створення всеукраїнського банку даних про наявність вакантних посад в органах державної влади та їх періодичної ротації. Отже, така бюрократія отримує ознаки ефективної організаційної структури управління, в якій працюють компетентні службовці на відповідному професійному рівні. Розроблення демократичних механізмів розвитку

системи політичної та адміністративно-управлінської складової дасть можливість для подальшого удосконалення системи влади в державі, формування високих моральних і професійних якостей державних службовців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Питання адміністративної реформи у змісті загальної концепції державно правової реформи [Текст] / Вадим Борисович Авер'янов // Державно-правова реформа в Україні. — К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. — С.193-196.
2. Аверьянов В. Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры [Текст] / Вадим Борисович Аверьянов; отв. ред. В. В. Цветков. — К. : Наук. думка, 1990. — 148 с.
3. Автономова Н. С. Рассудок, разум, рациональность [Текст] / Н. С. Автономова; отв. ред. Б. А. Лекторский; АН СССР, Ин-т философии.— М. : Наука, 1988. — 286 с.
4. Алексеева Т. А. Современные политические теории [Текст] / Т.А. Алексеева; ред. А. В. Торкунов [и др.]; Московский гос. ин-т международных отношений (Университет). — М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2000. — 343 с.
5. Алексеева Т. А. Политическая философия. От концепций к теориям [Текст] : учеб. пособие / Татьяна Александровна Алексеева; Московский гос. ин-т международных отношений (Университет), МИД России. — М. : РОССПЭН, 2007. — 398 с.
6. Алексеєнко І. В. Національні держави в умовах глобалізації світу (політичні і правові аспекти) [Текст] : монографія / Ірина Вікторівна Алексеєнко. — К. ; Ніжин : ТОВ «Видавництво «Аспект – Поліграф», 2006. — 360 с.
7. Андрущенко В. П. Організоване суспільство. Проблема організації та суспільної самоорганізації в період радикальних трансформацій в Україні на рубежі століть: досвід соціально-філософського аналізу [Текст] / Віктор Петрович Андрущенко. — К. : Атлант ЮЕмСі, 2006. — 498 с.

8. Атаманчук Г. В. Управление – фактор развития. Размышления об управленческой деятельности [Текст] / Григорий Васильевич Атаманчук. — М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. — 567 с.
9. Атаманчук Г. В. Управление: сущность, ценность, эффективность: учебное пособие [Текст] / Григорий Васильевич Атаманчук. — М. : Академический Проект : Культура, 2006. — 543 с.
10. Ачкасов В. А. Институты западной представительной демократии в сравнительной перспективе: учеб. Пособие [Текст] / В. Ачкасов, Б. Грызлов. — СПб. : СПБИНВЭСЭП, 2006. — 262 с.
11. Бабкін В. Д. Конституційні засади соціальної держави України [Текст] / В.Д.Бабкін // Правова держава : Щорічник наук. Праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2000, — Вип.11. — С. 126-134.
12. Бабкин В. Д. Народ и власть : Опыт системного исследования воззрений М. Е. Салтыкова-Щедрина [Текст] / В. Бабкин, В. Селиванов. — К. : Манускрипт, 1996. — 448 с.
13. Бабкіна О. В. Демократичні детермінанти трансформації українського суспільства [Текст] / О.В. Бабкіна // Еліти і цивілізаційні процеси формування націй. — К. : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса, 2006. — Т. 2. — С. 41 - 56.
14. Бабкина О. В. Неоконсервативные политические теории Запада : сущность, проблемы, тенденции развития [Текст] : дис. д-ра полит. наук : 23.00.03 / О. В. Бабкина. — К., 1992. — 366 с.
15. Бабкина О. В. Неоконсервативные политические теории Запада : сущность, проблемы, тенденции развития [Текст] : автореф. дис. д-ра полит. наук : 23.00.03 / О. В. Бабкина. — К., 1992. — 44 с.
16. Баталов Э. Я. Глобальный кризис-XXI : идейно-политические аспекты [Текст] / Э. Я. Баталов // Журнал «США и Канада: экономика, политика и культура». — 2010. — № 10 — С. 3-22.

17. Бебик В. М. Сучасна глобалістика : провідні концепції і модерна практика [Текст] : навч. посіб./ Валерій Михайлович Бебик, Сергій Олександрович Шергін, Лариса Олександрівна Дегтерьова — К. : Університет «Україна», 2006. — 208 с.
18. Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну [Текст] / Ульрих. Бек; пер. с нем. В. Седельник, Н. Федорова. — М. : Прогресс-Традиция, 2000. — 383 с.
19. Бергсон А. Два источника морали и религии [Текст] / Анри Бергсон ; пер. з фр. послесловие, примечания А. Б.Гофмана. — 2-е изд., исправ. — М. : КДУ, 2010. — 288 с.
20. Бережний В. О. Реформування державного управління у Великобританії [Електронний ресурс] / В. О. Бережний // Теорія і практика державного управління — 2010. — № 2 (29) — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trpu/2010_2/doc/1/14.pdf
21. Березкин Ю. Е. Инки. Исторический опыт империи [Текст] / Юрий Евгеньевич Березкин, отв. ред. Р. В. Кинжалов. — Л.: Наука, Ленингр. отд-ние, 1991. — 232 с.
22. Бестужев-Лада И. В. «Эффект футурофобии» в обыденном и бюрократическом сознании [Текст] / И. В. Бестужев-Лада // Социологические исследования. — 1990. — № 11. — С. 72 - 81.
23. Бжезінський З. Вибір: світове панування чи світове лідерство [Текст] / Збігнев Бжезінський; пер. з англ. А. Іщенко — К. : Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2006. — 204с.
24. Богданов А. Н. Прерванная традиция американского консерватизма [Текст] / А. Н. Богданова // Свободная мысль — 2009. — №3 — С. 121-132.
25. Богданова Н. О. Інклюзивність політичної трансформації та вплив державно-управлінських кадрів на динаміку суспільно-політичних перетворень [Текст] / Н. О. Богданова // Грані. Науково-теоретичний і громадсько-політичний альманах. — 2010. — січень-лютий № 1 (69). — С. 154-159.

26. Богданова Н. О. Процес формування професійного елітного корпусу державної служби: аспекти державного менеджменту [Текст] / Н. О. Богданова // Грані. Науково-теоретичний і громадсько-політичний альманах. — 2011. — травень-червень №3 (77). — С. 119-123.
27. Богдановская И. Ю. Электронное государство [Текст] / И. Ю. Богдановская // Общественные науки и современность. — 2004. — № 6. — С. 105-111.
28. Бортніков В. І. Політична участь і демократія: українські реалії [Текст] : монографія / В. І. Бортніков — Луцьк : Вежа, 2007. — 524 с.
29. Браун М. П. Посібник з аналізу державної політики [Текст] / М. П. Браун ; пер. з англ. Л. Тарахан [та ін.]. — К. : Основи, 2000. — 244 с.
30. Бульбенюк С. С. Неоліберальні моделі модернізації у суспільствах перехідного типу [Текст] : автореф. дис. канд. політ. наук: 23.00.03 / С. С. Бульбенюк. — НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 20 с.
31. Бусова Н. А. Суспільна раціоналізація і право у процесі модернізації [Текст] : автореф. д-ра філософ. наук: спец. 09.00.03 «Соціальна філософія і філософія історії» / Ніна Андріївна Бусова. — Харків, 2005. — 32 с.
32. Бызов Л. Г. Предсказанный кризис и рациональная утопия [Текст] / Л. Г. Бызов // Свободная мысль — 2010. — № 12. — С. 157-162.
33. Бьюкенен П. Дж. Правые и не-правые. Как неоконсерваторы заставили нас забыть о рейгановской революции и повлияли на президента Буша [Текст] / Бьюкенен Патрик Дж., пер. з англ. К. Ковешников — М. : АСТ; Транзиткнига, 2006. — 348 с.
34. Варивончик И. В. Динамика и особенности становления среднего класса в США : рейгановская революция [Текст] / И. В. Варивончик // Журнал «США и Канада: экономика, политика и культура». — 2010. — № 12. — С. 41-54.
35. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия [Текст] : учеб. пособие для студ. вузов, обуч. по напр. и спец. «Политология», «Гос. и

- муниципальное управление», «Юриспруденция» / И. А. Василенко. — 2. изд., перераб. и доп. — М. : Издательская корпорация «Логос», 2000. — 200 с.
36. Василенко И. А. Геополитика современного мира [Текст] : учеб. пособие для студ. вузов, обучающихся по спец. (направлению подгот.) ВПО 030201 и 030200 Политология / И. А. Василенко. — М. : Гардарики, 2007. — 317 с.
37. Васинская И. А. Внутренняя экономическая политика первого правительства М. Тэтчер (1979- 1983 годы) [Текст] : автореф. дис. канд. ист. наук: 07.00.03 / И. А. Васинская / Московский гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. Исторический факультет. Кафедра новой и новейшей истории стран Европы и Америки. — М., 2000. — 24 с.
38. Ващенко К. О. Державний апарат як складова виконавчої влади [Текст] / О. О. Кордун, К. О. Ващенко, Р.М. Павленко; за заг. ред. О. О. Кордуна. // Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні. — 2-ге вид. стереотипне. — К. : МАУП, 2002. — 248 с.
39. Вебер М. Политика как призвание и профессия / М. Вебер, пер. с нем. сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова; предисл. П. П. Гайденко. — М. : Прогресс, 1990. — 808 с.
40. Вебер М. Политика как призвание и профессия [Текст] / Філософія політики : Хрестоматія: у 4 т. / авт.-упоряд.: В. П. Андрущенко (кер) [та ін.] — К. : Знання України, 2003.— Т. III.— С. 7- 23.
41. Великобритания. Эпоха реформ [Текст] / Л. О. Бабынина [и др.] ; ред. А. А. Громыко — М. : Весь Мир, 2007. — 533 с.
42. Великочій В. С. Політична система України: проблеми становлення і розвитку [Текст] : монографія / В. С. Великочій, М. А. Геник, Г. О. Дичківська [та ін.], за ред. В. І. Кафарського. — К. : Центр учбової літератури, 2008. — 456 с.
43. Висоцька О. Є. Раціональність за доби постмодернізму: характер трансформації [Текст] / О. Є. Висоцька // Вісник ДНУ. Історія і філософія науки і техніки. — Вип. 15. — 2008. — С. 51-57.

44. Владна еліта у контексті суспільного розвитку [Текст] : монографія / В. Пилипенко [та ін] — Київ: Фоліант, 2008. — 158 с.
45. Гадамер Г-Г. Істина і метод [Текст] / Г. Г. Гадамер ; пер. з німец. О. Мокровольський. — К. : Юніверс, 2000. — (Філософська думка). — Т. 1. — 464 с.
46. Гаджиев К. С. Эволюция основных течений американской буржуазной идеологии 50-70 –е годы [Текст] / К. С. Гаджиев. — М. : «Наука», 1981. — 333 с.
47. Гайденко П. П. История и рациональность. Социология Макса Вебера и веберовский ренессанс [Текст] / П. П. Гайденко, Ю. Н. Давыдов. — 2-е. изд. стер. — М. : URSS, 2006. — 366 с.
48. Гайденко П. П. Научная рациональность и философский разум [Текст] / Пиама Павловна Гайденко. — М. : Прогресс-Традиция, 2003. — 528 с.
49. Гальчинський А. С. Глобальні трансформації: концептуальні альтернативи: методологічні аспекти [Текст] / А. С. Гальчинський. — К. : Либідь, 2006. — 310 с.
50. Гдичинський Б. П. Державний устрій України: політико-історичний аспект [Текст] : монографія / Б. П. Гдичинський. — Чернівці : Рута, 2007. — 167 с.
51. Гегель Г. В. Ф. Философия права [Текст] / Георг Вильгельм Фридрих Гегель ; пер. с нем. Б. Г. Столпнер, М. И. Левина ; ред., сост. Д. Керимов, В. С. Нерсесянц ; вступ. ст. В. С. Нерсесянц. — М. : Мысль, 1990. — 527 с.
52. Гегель Г. В. Ф. Философия истории [Текст] / Георг Вильгельм Фридрих Гегель. — СПб. : Наука, 1993. — 479 с.
53. Глобализация. Модернизация. Россия [Текст] / Г. А. Белов, Т. П. Лебедева, А. Ю. Мельвиль, Ю. С. Назарова, Н. Е. Покровский, И. А. Рысева, А. И. Соловьев // Политические исследования. — 2003. — № 2. — С. 34-52.
54. Головатий М. Ф. Політичний менеджмент [Текст] : навч. посіб. / Микола Федорович Головатий. — К. : МАУП, 2005. — 264 с.

55. Головатий М.Ф. Професія - політик [Текст] / Микола Федорович Головатий. — К. : Парламентське вид-во, 2000. — 87 с.
56. Горбатенко В. П. Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть [Текст] / Володимир Павлович Горбатенко. — К. : ВД«Академія», 1999. — 240 с.
57. Государственная политика и управление. [Текст] : учебник. В 2 частях. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления/ под ред. Л. В. Сморгунова. — М. : «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006, – 384 с.
58. Государственное управление : Основы теории и организации [Текст] : междисциплинарный учебник для студ. вузов, и гос. служащих, проходящих подгот., переподгот. и повышение квалификации по спец. «Государственное и муниципальное управление» и направлениям «Юриспруденция», «Политология», «Государственное регулирование экономики», «Социология управления», «Управление персоналом гос. Службы» / ред. В. А. Козбаненко, М. Г. Анохин, Н. В. Высоцкая, А. В. Глухова, А. Л. Гуторова, — М. : Статут, — Т. 1. — 2002. — 366 с.
59. Граждан В. Д. Антибюрократическая революция: возможна ли она? [Текст] / В. Д. Граждан // Власть. — 2004. — № 10. — С. 42–52.
60. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба [Текст] : учеб. пособие / Валерий Дмитриевич Граждан. — М. : Юркнига, 2005. — 476 с.
61. Грачев М. Н. Демократия: методология исследования, анализ перспектив [Текст] / М. Н.Грачев, А. С.Мадатов. — М. : Изд-во «АЛКИГАММА», 2004. — 128 с.
62. Грицун О. Л. Перегруппировка общественно-политических сил в США в ходе избирательных кампаний (80-е гг. XX в.) [Текст] : дис. канд. ист. наук: 07.00.02 / Олег Леонидович Грицун. — Донецк, 2001. — 190 с.
63. Грозіцька Т. Ю. Теорії демократії в сучасній американській політичній науці [Текст]: дис. канд. політ. наук : 23.00.01 / Тетяна Юліївна Грозіцька. — О., 2000. — 165 с.

64. Громадянське суспільство в Україні за доби глобалізації : ціннісно-нормативне та інституційне забезпечення його розбудови [Текст] / О. Білий [та ін.] ; від. ред. А. Єрмоленка. — К., 2007. — 317 с.
65. Громовик В. Г. Консервативная идеология: генезис, сущность и формы выражения [Текст] : дис. канд. полит. наук : 23.00.02 / Громовик Владимир Григорьевич. — М., 2005. — 142 с.
66. Громько А. А. Модернизация партийной системы Великобритании [Текст] / Алексей Анатольевич Громько. — М. : Весь Мир, 2007. — 330 с.
67. Гурней Б. Введение в науку управления [Текст] / Б. Гурней, перевод с французского Г. С. Яковлев ; ред. М. И. Пискотин. — М. : Прогресс, 1969. — 430 с.
68. Давыдов Ю. Н. М. Вебер и проблема интерпретации рациональности [Текст] / Ю. Н. Давыдов // Вопросы социологии. — 1996. — Выпуск 6. — С. 71-77.
69. Демократия для избранных : настольная книга о политических играх США [Текст] / В. Н. Горбатенков, пер. с 7-го англ. изд. — М. : Поколение, 2006. — 413 с.
70. Дем'яненко Б. Л. Розвиток кратологічних знань в Україні [Текст] / Борис Леонідович Дем'яненко. — Корсунь-Шевченківський : ФОП Гаврищенко В. М., 2001. — 794 с.
71. Дольська О. О. Концептуалізація раціональності: плюралізм світоглядних пропозицій [Текст] / О. О. Дольська // Теорія і практика управління соціальними системами. Науково-практичний журнал. — 2010. — № 4. — С. 40-46.
72. Дольская О. А. Рациональность: обзор, проблемы, проекты [Текст] / О. А. Дольская // Вестник Национального технического университета «Харьковский политехнический институт» : сб. науч. труд. Тематический выпуск : Философия. — Харьков : НТУ «ХПИ», 2008. — № 52. — С. 43-50.

73. Дробышевский С. А. История политических и правовых учений. Основные классические идеи [Текст] : учеб. пособие / С. А. Дробышевский. — 2-е изд., доп. — М. : Норма, 2007. — 591 с.
74. Дугин А. Г. Геополитика постмодерна : времена новых империй: очерки геополитики XXI века [Текст] / А. Г. Дугин. — СПб. : Амфора, 2007. — 382 с.
75. Желтов В. В. Теория власти [Текст] : учеб. пособие для вузов / В. В. Желтов. — 2-е изд., перераб. — М: Флинта, 2008. — 583 с.
76. Жирнов Н. Ф. Эдмунд Берк и консервативная политическая мысль Германии первой половины XX века [Текст] / Н. Ф. Жирнов// Вестник Российского университета Дружбы народов. Научный журнал. Серия : Политология. — 2009. — № 4. — С. 55-65.
77. Закария Ф. Будущее свободы : нелиберальная демократия в США и за их пределами [Текст] /Фарид Закария; пер.с англ. В.Л. Иноземцев — М. : Научно-издательский центр «Ладомир», 2004. — 326 с.
78. Затонский В. А. Эффективная государственность [Текст] : монография / В. А. Затонский ; ред. А. В. Малько. — М. : Юристъ, 2006. — 286 с.
79. Зяблюк Н. Г. Политический плюрализм в дискурсе американской политической науки [Текст] / Н. Г. Зяблюк // Журнал «США и Канада : экономика, политика и культура». — 2009 . — № 1. — С. 24-69.
80. Карагодин Н. И. Формирование корпуса государственных служащих: зарубежный опыт для России [Текст] / Н. И. Карагодин, И. Н. Карагодина // Мировая экономика и международные отношения. — 1993. — № 2. — С. 20-27.
81. Кефели И. Ф. Философия геополитики [Текст] : монография / И. Ф. Кефели. — СПб. : Петрополис, 2007. — 207 с.
82. Ключевский В. О. Русская история [Текст] : полный курс лекций / Василий Осипович Ключевский. — Мн. : Харвест, 2003. — Т.1. — 592 с.

83. Козярик В. Політична нейтральність державних службовців [Текст] / В. Козярик // Збірник наукових праць УАДУ при Президентіві України. — 1999. — № 1. — С.249-253.
84. Консерватизм [Текст] : антологія / упоряд. Олег Проценко, перек. Ю. Бадзьо, упоряд. Василь Лісовий. — К. : Смолоскип; Простір, 1998. — 598 с.
85. Концептуальні засади взаємодії політики й управління [Текст] : навч. посіб. / Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. — К. : НАДУ, 2010. — 300 с.
86. Кочетков В. В. Социальное государство как антикризисная парадигма в США [Текст] / В. В. Кочетков // Журнал «США и Канада : экономика, политика и культура». — 2009. — № 9. — С. 49-59.
87. Кочетков Г. Б. Проблема инноваций в экономике США [Текст] / Г. Б. Кочетков // Журнал «США и Канада : экономика, политика и культура». — 2009. — № 4. — С. 31-44.
88. Крижанівський О. П. Історія Стародавнього Сходу [Електронний ресурс] : підручник для вузів/ О. П. Крижанівський. — 2-е вид., стереотип. — К. : Либідь, 2002. — 590 с. — Режим доступу : <http://www.info-library.com.ua/books-book-133.html>
89. Кудлай А. А. Формирование профессиональной бюрократии в Украине : истоки, тенденции и перспективы [Текст]: дис. канд. полит. наук: 23.00.02 / Андрей Анатольевич Кудлай. — О., 2004. — 227 с.
90. Кузнецов А. В. Функциональные роли Великобритании и США в процессах глобализации [Текст] / А. В. Кузнецов // Журнал «США и Канада : экономика, политика и культура». — 2011 — № 4. — С. 99-108.
91. Латигіна Н. А. Демократія: сутність, механізми здійснення та сучасні світові тенденції розвитку [Текст] : автореф. дис. д-ра політ. наук : 23.00.02 / Латигіна Наталія Анатоліївна. — К., 2010. — 35 с.

92. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти [Текст] : монографія / Микола Іванович Лахижа. — Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. — 189 с.
93. Лебедева Л. Ф. США: государство и социальная политика [Текст] : монография / Л. Ф. Лебедева ; ред. В. А. Федорович. — М. : Наука, 2007. — 271 с.
94. Лекторский В. А. Рациональность на перепутье [Текст] / В. А. Лекторский. — в 2-х книгах. — М. : «Российская политическая энциклопедия». (РОССПЭН) — 1999. — 365 с.
95. Литус І. І. Рівні та форми історичного пізнання в контексті постнекласичної науки (філософсько-історичний аспект) [Текст] : автореф. дис. канд. філос. Наук : 09.00.03 / Інна Іванівна Литус. — К., 2005. — 20 с.
96. Лобас В. Ф. Классический и неклассический рационализм в мировоззрении [Текст] / В. Ф. Лобас, наук. ред. І. Ф. Кононов // Соціологія Другого модерну : проблема перевизначення понять суспільствознавчого дискурсу : зб. наук. пр. – Луганськ : Вид-во ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка. — 2009. — С. 74 – 81.
97. Лок Дж. Два трактати про врядування [Текст] / Дж. Лок ; пер. з англ. О. Терех, Р. Димерець — К. : Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2001. — 265 с.
98. Лопушинський І. П. Формування української політико-управлінської еліти: сучасний погляд на проблему [Електронний ресурс] / І. П. Лопушинський // Актуальні проблеми державного управління. — Х. : ХРІДУ, 2010. — Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2010-1/doc/1/03.pdf>
99. Макаренко В. П. Анализ бюрократии классово-антагонистического общества в ранних трудах Карла Маркса (Очерк проблематики и методологии исследования) [Текст] / В. П. Макаренко. — Ростов-на-Дону : Изд.-во Рост. университета, 1985. — 160 с.

100. Макаренко В. П. Вера, власть и бюрократия (критика социологии М.Вебера) [Текст] / В. П. Макаренко. — Ростов-на-Дону : Изд-во Рост. ун-та, 1988. — 304 с.
101. Макарин А. В. Бюрократия в системе политической власти [Текст] / А. В. Макарин. — СПб: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2000. —151 с.
102. Маленко А. С. Особенности функционирования бюрократии в политическом процессе [Текст] / А. С. Маленко // Вестник МГУ. Сер. 12. Политические науки. — 2002. — № 4. — С. 24-29.
103. Мальковская И. А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России) [Текст] / И. А. Мальковская // Вестник Российского университета дружбы народов.— Серия : Политология. — 2006. — № 8. — С. 27-43.
104. Маннгейм К. Консервативная мысль [Текст] / К. Маннгейм // Социологические исследования. — 1993. — № 4. — С. 135-146.
105. Маркс К. К критике гегелевской философии права [Текст] // К. Маркс, Ф. Энгельс // Сочинения — 2-е издание — М. : Издательство политической литературы, 1954. — Т.1. — С. 219 -368.
106. Маркс К. Оправдание мозельского корреспондента [Текст] / К. Маркс, Ф. Энгельс // Сочинения — 2-е издание — М. : Издательство политической литературы, 1954. — Т.1. — С.187-217.
107. Маркс К. Дебаты шестого районного ландтага (статья первая) [Текст] / К. Маркс, Ф. Энгельс // Сочинения – 2-е издание — М. : Издательство политической литературы, 1954. — Т.1. — С. 3-27.
108. Маркс К. Заметки о новейшей прусской цензурной инструкции [Текст] / К. Маркс, Ф. Энгельс // Сочинения — 2-е издание — М. : Издательство политической литературы, 1954. — Т.1 — С. 30-84.
109. Мармазова Т. І. Основні вектори трансформації базових функцій політики в умовах розвитку інформаційної цивілізації [Електронний ресурс] /

- Т. І. Мармазова // Вісник ДАКККиМ — № 1. — 2010. — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Vdakk/2010_1/37.pdf
110. Мартьянов В. С. Политика в пределах здравого смысла [Текст] / В. С. Мартьянов // Свободная мысль. — 2007. — № 10. — С. 185 – 198.
111. Марченко М. Н. Государство и право в условиях глобализации [Текст] / М. Н. Марченко — М. : Проспект, 2008. — 400 с.
112. Мельвиль А. Ю. США : сдвиг вправо? Консерватизм в идейно-политической жизни США 80-х годов [Текст] / А. Ю. Мельвиль [отв.ред. Ю. А. Замошкин]. — М. : Наука, 1986. — 214 с.
113. Мізес Людвиг. Бюрократія. Запланований хаос. Антикапіталістическа ментальність [Текст] / Л. ф. Мізес. — М. : Дело, 1993. — 240 с.
114. Мізес Людвиг фон Бюрократія. [Текст] / Л. ф. Мізес ; пер. с англ. Е. Журавская. — Челябинск : Социум, 2006. — 196 с.
115. Миронова Н. С. Організаційно-правові засади державного управління. [Текст] : опорний конспект лекцій. / Н. С. Миронова. — Х. : УАДУ (ХФ), 2001. — 64 с.
116. Михайловська О. Роль політичної еліти у процесах інституціоналізації громадянського суспільства [Текст] / О. Михайловська // Політичний менеджмент. — 2006. — Спец. вип. — С. 73–81.
117. Михальченко М. І. Україна як нова історична реальність : запасний гравець Європи [Текст] / М. І. Михальченко. — Дрогобич : Відродження, 2004. — 488 с.
118. Морару А. А. Державно-правова організація систем и державного управління: класичні і сучасні моделі [Текст] / А. А. Морару // Наукові праці МАУП. — 2011. — Вип. 1(28). — С. 44–48.
119. Мотренко Т. Новий закон про держслужбу нам потрібен як повітря [Текст] : інтерв'ю начальника Головного управління державної служби України / Т. Мотренко; уклад. Ю. Поташній // Віче. — 2009. — № 1/2. — С. 20-25.

120. Науменко О. Н. Становление и развитие административной субкультуры в Украине [Текст] : дис. канд. филос. наук: 09.00.03 / Науменко Ольга Николаевна. — О., 2005. — 199 с.
121. Наумкіна С. Глобалізація: тенденції інтеграції, універсалізації та поляризації сучасного [Текст] / С. Наумкіна, Ю. Ткачук // Політичний менеджмент. — 2005. — № 6 (15). — С.121-128.
122. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління [Текст] : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. — К. : Вид-во УАДУ, 1998. — 160 с.
123. Никитин Е. П. Спецрациональность [Текст] / Е.П. Никитин ; ред. В. А. Лекторский // Исторические типы рациональности. — М. : ИФРАН, 1995. — Т. 1. — С. 48-57.
124. Нисневич Ю. А. Реорганизация управления современным государством [Текст] / Ю. А. Нисневич // Вестник Российского университета дружбы народов. — Серия : Политология. — 2010. — № 2.— С. 12-24.
125. Новиков А. А. Рациональность в ее стоках и утратах [Текст] / А. А. Новиков; ред. В. А. Лекторский // Исторические типы рациональности. — М. : ИФРАН, 1995. — Т. 1. — С. 132-154.
126. Ноттурно М. А. Відкрите суспільство та його вороги: суспільство, влада та бюрократія [Текст] / М. А. Ноттурно // Політична думка. — 1996. — № 3.-4. — С. 3-23.
127. Оболенський О. Ю. Державне управління та державна служба : сучасні напрями розвитку [Текст] / О. Ю. Оболенський. — О.: АО БАХВА, 2003. — 319 с.
128. Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия. США. Англия. Австралия [Текст] / А. В. Оболонский ; Институт государства и права РАН, Академия народного хозяйства при Правительстве РФ. — М. : Дело, 2002. —168 с.

129. Оболонский А. В. Кадровая политика в федеральной государственной службе США : история и современность [Текст] / А. В. Оболонский // Общественные науки и современность. — 2001. — № 3. — С. 41-61.
130. Оболонский А. В. Постсоветское чиновничество : квазибюрократический правящий класс [Текст] / А. Оболонский // Общественные науки и современность. — 1996. — № 5. — С. 5 -21.
131. Оболонский А. В. Без реформы бюрократии административные реформы бессмысленны [Текст] / А. В. Оболонский // Общественные науки и современность. — 2005. — № 6. — С. 58-69.
132. Оверчук О. В. Інформаційне суспільство : державна політика Великої Британії : монографія [Текст] / О. В. Оверчук. — Рівне: Видавець Олег Зень, 2010. — 207 с.
133. Оніщенко Н. М. Правова система: проблеми теорії [Текст] / Н. М. Оніщенко. — К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — 352 с.
134. Олуйко В. Особливості реформування публічної адміністрації в Україні [Текст] / В. Олуйко // Вісн. держ. служби України. — 2006. — № 3. — С. 24 – 26.
135. Охотский Е. В. Бюрократия и бюрократизм [Текст] / Е. В. Охотський, В. Г. Смольков. — М. : РАГС, 1996. — 130 с.
136. Панов М. І. Проблеми модернізації політичних систем сучасності [Текст] : монографія / М. І. Панов, Л. М. Герасіна, О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань, Г. П. Клімова; заг.ред. Л. М. Герасіна, заг. ред.. О. Г. Данильян. — Х. : Право, 2008. — 320 с.
137. Панченко Ю. В. Історія і практика неоконсерватизму Великої Британії та США часів урядів М. Тетчер та Р. Рейгана [Текст] : дис. канд. іст. Наук : 07.00.02 / Юлія Валеріївна Панченко. — К. : Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка, 2008. — 213 с.
138. Паркинсон С.Н. Законы Паркинсона [Текст] / С. Н. Паркинсон. — Москва : «Прогресс», 1989. — 262 с.

139. Парсонс Т. О поняттии «политическая власть» [Текст] / Талкотт Парсонс ; автр. Упорядник : В. П. Андрущенко (кер) [та ін.] // Філософія політики : Хрестоматія : у 4 т.— К. : Знання України, 2003. — Т. III. — 407 с.
140. Пасічник М. В. Механізми впровадження нового публічного менеджменту: досвід США [Електронний ресурс] / М. В. Пасічник // Державне управління: теорія та практика. — 2009. — № 1. — Режим доступу до журналу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2009-1/doc_pdf/Pasichnyk_MV.pdf
141. Пашов Р. І. Управління та бюрократія: від функції до дисфункції [текст] / Р. І. Пашов // Грані. Науково-теоретичний і громадсько-політичний альманах. — 2012. — № 2 (82) лютий. — С. 56-61.
142. Пашов Р. І. Аналіз розвитку поняття бюрократії в системі державного управління [Електронний ресурс] / Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Філософія. Психологія. Педагогіка. — 2006. — № 1. — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/VKPI_fpp/2006-1/04_Pahov.pdf
143. Перегудов С. П. Тэтчер и тэтчеризм [Текст] / С. П. Перегудов. — М. : Наука, 1996. — 301 с.
144. Переломов Л. С. Конфуцианство и легизм в политической истории Китая [Текст] / Л. С. Переломов. — М. : Наука, 1981. — 344 с.
145. Переломов Л. С. Традиционная китайская философия и ей роль в современном Китае [Текст] / Л. С. Переломов // Книга правителя области Шан / переизд. Л. С. Переломова. — М: ИДВ РАН ; изд. центр «Ладомир», 1993. — 452 с.
146. Пик С. М. «Особливі відносини» США і Великобританії : сутність, еволюція, сучасний стан [Текст] : дис. канд. політ. наук: 23.00.04 / Світлана Мирославівна Пик. — Л., 2004. — 218 с.
147. Пик С. М. США – Велика Британія : «особливі відносини» [Текст] / Світлана Мирославівна Пик. — К. : Знання, 2006. — 284 с.

148. Пірен М. І. Подолання бюрократизму як чинник перезавантаження управлінської діяльності політико-владної еліти України в кризовий період [Текст] / М. І. Пірен // Психологія і суспільство. — 2009. — №-4. — С. 153-159.
149. Пірен М. І. Публічна політична діяльність [Текст] : навч. посіб. / М. І. Пірен. — К. : НАДУ, 2009. — 288 с.
150. Політологія посткомунізму [Текст] : політичний аналіз посткомуністичних суспільств / ред. В. Полохало [та ін.]. — К. : Політична думка, 1995. — 364 с.
151. Політологія [Текст]: підручник / В. Г. Антоненко, ред. О. В. Бабкіна, В. П. Горбатенко. [та ін.] — 3-тє вид., перероб., доп. — К. : Академія, 2008. — 567 с.
152. Політологічний енциклопедичний словник [Текст] / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького ; Українська асоціація політологів / Юрій Сергійович Шемшученко (відп. ред.), Володимир Павлович Горбатенко (упоряд.). — 2.вид., доп. і перероб. — К. : Генеза, 2004. — 735 с.
153. Політичні інститути та процеси в умовах трансформації українського суспільства: навч. посібник [Текст] / Р. В. Войтович, Л. В. Гонюкова, Н. М. Дармограй, Ю. Г. Кальниш, М. М. Логунова ; заг.ред. Анатолій Михайлович Пойченко, Валерій Андрійович Ребкало. — О. : Видавництво ОРІДУ НАДУ, 2006. — 414с.
154. Политическая система США. Актуальные измерения [Текст] / отв. ред. С. А. Червонная, отв.ред. В. С. Васильев. — М. : Наука, 2000. — 287с.
155. Попов В. И. Тетчер : человек и политик [Текст] / В. И. Попов — М. : Прогрес, 1991. — 356 с.
156. Практикум з інформаційно-аналітичної діяльності в публічній політиці та роботі правоохоронних і спеціальних службах (ТЗ1) [Текст] / С. О. Телешун. — Севастополь: Вид-ць Кручинін Л. Ю., 2009. — 168 с.

157. Приходько О. Глобалізація — родом из Великобританії? [Текст] / О. Приходько // Зеркало недели. — 2009. — № 24 (653). — 23 июня.
158. Проценко І. В. Трансформація суспільства: український варіант [Текст] / І. В. Проценко // Нова парадигма. — 2004. — Випуск 37. — С. 245-249.
159. Прудіус Л. Адаптація професійної підготовки державних службовців до вимог Болонського процесу [Текст] / Л. Прудіус // Вісн. держав. служби України. — 2008. — № 1. — С. 42-47.
160. Пугач В. Г. Феномен бюрократії в трансформаційному суспільстві [Текст] : автореф. дис. канд. політ. наук: 23.00.02 / Вікторія Геннадіївна Пугач — К., 2006. — 16 с.
161. Пугач В. Г. Феномен бюрократії в трансформаційному суспільстві [Текст] : дис. канд. політ. наук: 23.00.02 / Вікторія Геннадіївна Пугач — К., 2006. — 173 с.
162. Радзівський І. А. Глобалізація і трансформація статусу національної держави [Текст] / І. А. Радзівський // Вісник НАДУ. — 2005. — № 1. — С. 70-76.
163. Райт Г. Державне управління [Текст] / Глен Райт ; пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. — К. : Основи, 1994. — 239 с.
164. Романюк А. С. Порівняльний аналіз політичних систем країн Західної Європи : інституційний вимір [Текст] : дис. д-ра політ. наук : 23.00.02 / Романюк Анатолій Семенович. — Л., 2008. — 491 с.
165. Романюк А. С. Порівняльний аналіз політичних систем країн Західної Європи: інституційний вимір [Текст] / Анатолій Семенович Романюк. — Львів : Львівський національний ун-т ім. Івана Франка, 2004. — 392 с.
166. Рудинський Ф. М. Бюрократизм і проблеми його викорінення [Текст] / Ф. М. Рудинський // Сучасна держава і право. — 1984. — № 5. — С. 24-35.
167. Руткевич А. М. Консерваторы XX века. [Текст] / А. М. Руткевич — М. : Издательство Российского ун-та дружбы народов, 2006. — 179 с.
168. Селіванов В. М. Право і влада суверенної України [Текст] : методологічні аспекти / В. М. Селіванов. — К. : ВД «ІнЮре», 2002. — 724 с.

169. Селіванов В. М., Цветков В. В. Від «здорового глузду» до теорії державного управління [Текст] / В. М. Селіванов, В. В. Цветков // Право України. 2001. — № 5. — С. 18-24.
170. Сенченко М. І. Український консерватизм : світогляд, ідеологія, націоналізм [Текст] / М. І. Сенченко. — К. : МАУП, 2006. — 96 с.
171. Серегин Н. С. Анализ современных государственных и политических институтов США. (Политическая система США. Актуальные измерения) [Текст] / Н. С. Серегин ; отв. ред. В. С. Васильев, С. А. Червонная. — М. : Наука, 2000. — 286 с.
172. Скиба В. Бюрократия как зеркало демократии [Текст] / В. Скиба // Политика и время. — 1992. — № 2 (1273). — С. 27-33.
173. Скотний В. Рациональне та ірраціональне в науці й освіті [Текст] / В. Скотний. — Дрогобич : Коло, 2003. — 283 с.
174. Скрипнюк В. М. Бюрократизм в системі державного управління та правовий механізм його подолання [Текст] : дис. канд. юрид. наук : 23.00.02 / Скрипнюк Валентина Миколаївна; Одеська держ. юридична академія. — О., 1999. — 201 с.
175. Скрипнюк В. М. Державна влада в Україні: проблеми взаємодії політики і управління [Текст] / В. М. Скрипнюк // Право України. — 2003. — № 3. — С. 14-21.
176. Скрипнюк В. М. Політико-правові принципи організації та функціонування державної влади в Україні [Текст] / В. Скрипнюк // Право України. — № 5. — 2002. — С.3-8.
177. Скрипнюк О. В. Демократія : Україна і світовий вимір (концепції, моделі та суспільна практика) [Текст] / О. В. Скрипнюк — К. : Логос, 2006. — 368с.
178. Скрипнюк О. В. Сучасна зарубіжна правова наука про сутність соціальної правової держави та шляхи її реалізації / О. В. Скрипнюк // Наукові записки НаУКМА. — Т. 18: Правничі науки. — 2000. — С. 7-16.

179. Смольков В. Г. Бюрократия и бюрократизм: как свести болезнь к минимум [Текст] / В. Г. Смольков // Государственная служба. — 2002. — № 1. — С. 41–52.
180. Согрин В. В. Управляемая демократия: американский вариант [Электронный ресурс] / В. В. Согрин // Общественные науки и современность. — 2004. — № 6. — С. 120 — Режим доступа : <http://ecsocman.hse.ru/data/2011/01/12/1214867244/Sogrin.pdf>
181. Согрин В. В. Архетипы и факторы цивилизации США [Текст] / В. В. Согрин // Журнал «США и Канада : экономика, политика и культура». — 2009. — № 5. — С. 3-22.
182. Соловьев А. П. Политология (политическая теория, политические технологии) [Текст] : учебник / А. П. Соловьев. — М. : Аспект Пресс, 2000. — 559 с.
183. Солових В. П. Новий публічний менеджмент як одна із моделей організації системи державного управління [Текст] / В. П. Солових // Державне будівництво. — 2009. — № 2. — С. 57-70.
184. Соловйов В. Особливості дебюрократизації державної служби Великобританії [Електронний ресурс] / В. Соловйов // Вісник Академії управління МВС. — 2010. — № 4. — Режим доступа : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/VAUMVS/2010_4/solovev.pdf
185. Солянова М. В. Американские концепции полицентрического мира [Электронный ресурс] / М. В. Солянова // Россия и Америка в XXI веке. — 2011.— № 1. — Режим доступа : <http://www.rusus.ru>
186. Социология [Текст] : энциклопедия / сост. А. А. Грицанов, В. А. Абушенко, Г. М. Евелькин [и др.]. — М. : Книжный Дом, 2003. — 1312 с.
187. Співак В. М. Політико-правовий та соціальний вимір глобалізації [Текст] : монографія / В.М. Співак / Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. — К. : Логос, 2011. — 416 с.

188. Спиридонова В. И. Бюрократия и реформа (анализ концепции М. Крозье) [Текст] / В.И. Спиридонова. — М. : ИФРАН, 1997. — 314 с.
189. Старик А. М. Дискреційна влада в сучасному світі [Електронний ресурс] / А. М. Старик // Часопис Київського університету права. — 2010. — № 2. — С. 108-113. — Режим доступу : http://www.nbuu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Chkup/2010_2/108.pdf
190. Стежко З. Філософська концептуалізація модальностей раціональності в ситуації постмодерну (педагогічна проекція) [Текст] / З. Стежко // Науковий вісник чернівецького університету. збірник наукових праць. — Випуск 412-413. Філософія. — С. 225-229.
191. Сударев В. П. Межамериканская система: генезис и эволюция (конец XIX – начало XXI веков) [Текст] : учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению и специальности «Международные отношения» Московского международного института международных отношений / В. П. Сударев. — М. : МГИМО, 2008. — 314 с.
192. Тарасов А. Н. Бюрократия как социальный паразит [Текст] / А. Н. Тарасов // Свободная мысль — 2007. — №.2. — С. 70-79.
193. Тейлор Ф. Менеджмент [Текст] / Ф.Тейлор. — М. : Контраллинг, 1992. — 137 с.
194. Тейлор Ф. Принципы научного менеджмента [Текст] / Ф.Тейлор. — М. : Контраллинг, 1991. — 104 с.
195. Теория и практика демократии [Текст] : избр. тексты. перевод с англ./ В. Л. Иноземцев, Б. Г. Капустин, (ред.пер.), С. В. Чебанов, А. Н. Шахова / Центр исследования постиндустриального общества. — М. : Ладомир, 2006. — 462 с.
196. Теорія та практика державного управління [Електронний ресурс] : зб. наук. пр. / гол.ред. О. Ю. Амосов. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. — Вип. 3 (22). — 472 с. — Режим доступу : http://www.nbuu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trpdu/2008_3/index.html

197. Теория управления [Текст] : учебник / Ю. П. Алексеев [и др.] ; общ. ред. А. Л. Гапоненко, А. П. Панкрухин ; Российская академия гос. службы при Президенте Российской Федерации, Волгоградская академия гос. службы, Орловская академия гос. службы. — М. : Издательство РАГС, 2003. — 558 с.
198. Тертичка В. Державна політика : аналіз та здійснення в Україні [Текст] / В. Тертичка — К. : Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2002. — 750 с.
199. Тетчер Маргарет. Искусство управления государством. Стратегия для меняющегося мира [Текст] / пер. с англ. В. Ионов. — 2-е издание. — М. : Альпина Бизнес Букс, 2007. — 504 с.
200. Титаренко О. Технології як складова публічної політики та управління [Текст] / О. Титаренко // Сучасна українська політика : політики і політологи про неї. — К. : Український центр політичного менеджменту, 2008. — Спецвипуск: Політичний менеджмент. — С. 26-33.
201. Тишкун Ю. Налагодження співпраці громадянського суспільства і державної бюрократії: досвід США [Текст] / Ю. Тишкун // Сучасна українська політика і політологи про неї. — 2008. — Випуск 14. — С. 282 - 289.
202. Тлумачний словник української мови : понад 12 500 статей (близько 40000 слів) [Текст] / за ред. д-ра філолог. наук, проф. В. С. Калашника. — Х.: Прапор, 2002. — 992 с.
203. Токвиль А. Демократия в Америке [Текст] / А. Токвиль ; пер. В. Т. Олейник, предисл. Гарольд Дж. Ласки. — М. : Весь мир, 2000. — 559с.
204. Трубайчук А. Ф., Черевко О. С. Особливості соціально-економічної політики британських консерваторів у 1979-1990 рр. [Текст] / А. Ф. Трубайчук, О. С. Черевко // Український історичний журнал. — 1999. — № 2. — С. 125-127.

205. Трудным путем демократии [Текст] : процесс государственного управления в США / К. Джанда, пер. с англ. А. Н. Кулик, О. С. Миндрул. [и др.]. — М. : РОССПЭН, 2006. — 655 с.
206. Туленков М. В. Концептуалізація дисфункцій сучасної бюрократії [Текст] / М. В. Туленков // Ринок праці та зайнятість населення. — 2011. — № 3. — С. 51-53.
207. Україна: політична історія. XX – початок XXI століття / В. Баран, О. Бойко, В. Верстюк, С. Віднянський, В. Греченко ; під. ред. В.А. Смоля, Ю. А. Левенця. — К. : Парламентське видавництво, 2007. — 1028 с.
208. Україна : Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки — 2006 [Текст] : монографія / за ред. О. С. Власюка. — К. : НІСД, 2006. — 576 с.
209. Файоль А. Управление – это наука и искусство [Текст] / Г. Эмерсон, Ф. Тейлор, Г. Форд. — М. : Республика, 1992. — 351 с.
210. Философия: Энциклопедический словарь [Текст] / под ред. А. А. Ивина. — М. : Гардарики, 2004. — 1072 с.
211. Філософський словник соціальних термінів [Текст] / В. П. Андрущенко [та ін.] ; заг. ред. В. П. Андрущенко. 3. вид., доп. — К. ; Х. : Видавництво «Р.И.Ф.», 2005. — 672 с.
212. Філософія політики: Хрестоматія: У 4 т. / авт.-упоряд. : В. П. Андрущенко (кер) та ін. — К. : Знання України, 2003. — Т. I. — С. 30-33.
213. Фисун А. А. Демократия, неопатримониализм и глобальные трансформации [Текст] : монография / А. А. Фисун — Х. : Константа, 2006. — 352 с.
214. Фливберг Б. Рациональность и власть : еще раз о кейс-стади [Текст] / Б. Фливберг // Социологические исследования. — СОЦИС. — 2007. — № 1. — С. 62-70.
215. Фролов С. С. Социология организаций [Электронный ресурс] : учебник. / С. С. Фролов. — М. : Гардарики, 2001. — 304 с. — Режим доступа : <http://lib.socio.msu.ru/l/library?e=d-000-00---001ucheb--00-0-0-0prompt-10---4-->

----0-0l--1-u-50---20-help---00031-001-1-0utfZz-8-
00&a=d&cl=CL1&d=HASHcdf4306508eba614349d40

216. Фукуяма Фрэнсис. Америка на распутье. Демократия, власть и неоконсервативное наследие [Текст] / Фрэнсис Фукуяма ; пер.с англ. А. Георгиев. — М. : АСТ, 2008. — 283 с.
217. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие [Текст] / Ю. Хабермас. — Санкт-Петербург : Наука, 2000. — 379 с.
218. Хайек Ф. Дорога до рабства [Текст] / Ф. Хайек // Вопросы философии. — 1990. — № 10 – С. 113-151; № 11 – С. 123-165.
219. Халипов В. Ф. Кратология - наука о власти [Текст] : концепция / В. Ф. Халипов ; Российская муниципальная академия. — М. : Экономика, 2002. — 367 с.
220. Халипов В. Ф. Энциклопедия власти [Текст] / В. Ф. Халипов — М. : Академический Проект ; М. : Культура, 2005. — 1055 с.
221. Хантингтон С. Ф. Столкновение цивилизаций [Текст] / С. Хантингтон ; пер. с англ. Ю. Новиков, Т. Велимеев. — М. : АСТ, 2003. — 603 с.
222. Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века [Текст] / С. Хантингтон. — М. : РОССПЭН, 2003. — 386 с.
223. Хесин Е. С. Великобритания: от подъема к кризису [Текст] / Е. С. Хесин // Мировая экономика и международные отношения. — 2009. — № 1. — С. 50-63.
224. Ходаковський В.Ф. Філософія українського державотворення (політологічний аналіз новітньої історії) [Текст] : навч. посіб. / В. Ф.Ходаковський. — Херсон : Олди-плюс, 2007. — 546 с.
225. Хомский Н. Несостоятельные Штаты. Злоупотребление властью и атака на демократию [Текст] / Н. Хомский ; пер. с англ. В. Панов. — М. : Столица-Принт, 2007. — 474 с.
226. Хуснутдінов О. Я. Громадянський рух як чинник формування громадянського суспільства в Україні (державно-управлінський аспект)

- [Текст] : автореф. дис. канд.наук з державного управління: 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / О. Я. Хуснутдінов. — К., 2003. — 20 с.
227. Цветков В. В. Демократія і державне управління : теорія, методологія, практика [Текст] : монографія / В. В. Цветков ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. — К. : Юридична думка, 2007. — 336с.
228. Цветков В. В. Демократія-Управління-Бюрократія : в контексті модернізації українського суспільства [Текст] / В. В. Цветков, В. П. Горбатенко. — К. : Інститут держави і права ім. В. І. Корецького НАН України, 2001. — 248 с.
229. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності : Політико-правовий аспект [Текст] / В.В. Цветков. — Х. : Право, 1996. — 164 с.
230. Цветков В. В., Кресіна І. О., Коваленко А. А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: Політико-правові детермінанти / Віктор Васильович Цветков, Ірина Олексіївна Кресіна, Анатолій Андрійович Коваленко — К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2003. — 495 с.
231. Ціх Г. В. Системна трансформація економіки в контексті сучасного неоконсерватизму [Текст] : збірник наукових праць / Г. В. Ціх, Н. Ю.Мариненко // Теоретичні та прикладні питання економіки. — 2009. — Випуск 20. — С. 197-204.
232. Челлен Р. Государство как форма жизни [Текст] / Р. Челлен ; пер. с швед. и примеч. М. А. Исаев ; предисл. и примеч. М. В. Ильин. — М. : РОССПЭН, 2008. — 319 с.
233. Черковец О. В. Глобализация : экономические реалии и политические мифы [Текст] : монография / О. В. Черковец. — М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2006. — 111 с.
234. Черногих Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : навчальний посібник [Текст] / Є. С. Черногих. — К. : Знання, 2008. — 458 с.
235. Чорна А. М. Проблема співвідношення раціонального і ірраціонального в філософських концепціях розвитку історії [Текст] / А. М. Чорна // Вісник

- НТУУ «КПІ»: Філософія. Психологія. Педагогіка. — Вип. 3. — К. : КПІ, 2008. — С. 93-97.
236. Чумаков А. Н. Глобалізація. Контури цілестного мира [Текст] : монографія / А. Н. Чумаков. — 2-е узд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2009. — 432 с.
237. Шамраєва В. Функціонування державної служби в США [Електронний ресурс] / В. Шамраєва // Державне будівництво, 2007. — № 1. — Режим доступу : http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/n_1_2007/doc/5/04.pdf
238. Шамхалов Ф. И. Теория государственного управления [Текст] / Феликс Имирасланович Шамхалов. — М. : «Экономика», 2002. — 640 с.
239. Шамхалов Ф. И. Собственность и власть [Текст] : монографія / Ф. И. Шамхалов. — М. : Экономика, 2007. — 412 с.
240. Шульга М. А. Соціально-політичне управління [Текст] : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл., які навч. за спец. «Політологія» / М. А. Шульга ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К. : Центр учбової літератури, 2008. — 248 с.
241. Шумпетер Й. А. Капіталізм, соціалізм и демократія [Текст] / Й. А. Шумпетер ; [пер. с англ. предисл. и общ. ред. В.С. Автономова.] — М. : Экономика, 1995. — 540 с.
242. Щокін Г. С. Сучасний український консерватизм : Статті. Доповіді. Інтерв'ю [Текст] / Г. В. Щокін — К. : МАУП, 2006. — 376 с.
243. Якобсон Л. Реформа государственной службы: интересы и приоритеты [Текст] / Л. Якобсон // Общественные науки и современность. — 2002. — № 3. — С. 5–22.
244. Яковлев Д. В. Політична взаємодія як комунікативний процес : медіатизація, демократизація, раціоналізація [Текст] : монографія / Д. В. Яковлев. — О. : Астропринт, 2009. — 288 с.
245. Яковлев Д. В. Раціоналізація політичної взаємодії : ретроспектива і перспектива [Текст] / Д. В. Яковлев // Вісник СевНТУ : збір.наук.пр. Серія Політологія. — Вип.112. — 2010. — С. 24-27.

246. Barns B. The Nature of Power / B. Barns – Cambridge : Polity Press, 1988. — P. 62-70.
247. Barzeley M and Armajanti B. Breaking Through Bureaucracy / M. Barzeley, B. Armajanti – University of California Press, 1992. – 189 p.
248. Bell.D. The Future World Disorder / D. Bell // Foreign Policy. Summer, 1977. — № 27 — P. 135 -142.
249. Blau P. The dynamics of bureaucracy / P. Blau – Chicago U.P., 1973. – 322 p.
250. Blau P. Bureaucracy in modern Society / P. Blau – N.Y.: Simon and Schuster, 1959. — 460 p.
251. Borzel T. Rediscovering Policy Networks as a Form of Modern Governance / T. Borzel // V Journal of European Public Policy. 1998. — Vol. 5., № 2. — P. 358.
252. Burk E. Reflections on the Revolution in France (1790) / Edmund Burk – O’Gorman, 1993. — P. 102-104.
253. Conservative party : 1966 Action Not Words: The New Conservative Programmer [Электронный ресурс] / Party Election Manifestos // P.S.R., 1966. — Режим доступа : <http://www.psr.keele.ac.uk//area/uk/man/con66.htm>
254. Crahan Allen The Last rime Ministry – being honest about the Uk presidency Politico’s Publishing [Электронный ресурс] / Societas, 2003, – 96 p. — Режим доступа : <http://www.psr.keele.ac.uk//area/uk/man/con66.htm>; <http://www.imprint.co.uk/books/allen.html>
255. Crozier M. The bureaucratic Phenomenom. Pheonex Books edition / M. Crozier — Chicago, 1964. — 282 p.
256. Dunleavy P. New public management is dead: Long live digital era governance / P. Dunleavy // Journal of Public Administration Research and Theory. — 2006. — V. 16, № 3. — P. 467– 494.
257. Dyson K. Party, state and bureaucracy in Western Germany / K. Dyson – London : Beverly Hills, 1987. — 354 p.

258. Egeers W.D., O'Leary J. Revolution at the Roots. Making Our Government Smaller, Better, and Closer to Home / W. D. Egeers, J. O'Leary – N.Y. : The Free Press, 1995. — 422 p.
259. Encyclopedia of governance: in 2 volumes. London : SAGE Publications Ltd., 2007. — V. 1. — 1028 p.
260. Exemplary Public Administrators. Character and Leadership in Government, (ed. By T.L. Cooper, N.D. Wright). San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1992. — 352 p.
261. Francis R. Stone R.C. Service and Procedure in Bureaucracy. Minneapolis : U.Of Minnesota Press, 1956. — 422 p.
262. General Election, 10th October 1974, oct 10 [Электронный ресурс] Party Election Manifestos — P.S.R., 1966. — Режим доступа : <http://www.psr.keele.ac/uk/arearesults.htm>
263. Hood C. A public management for all seasons? [Электронный ресурс] // Public Administration, 1991. — V. 69. — P. 3–19 — New Public Management /Wikipedia, the free encyclopedia. — Режим доступа : http://en.wikipedia.org/wiki/New_Public_Management
264. Hume D. Of Justice from An Enquiry Concerning the Principles of Morals / D. Hume //Conservatism : an anthology of social and political thought from David Hume to the present. — Princeton University Press, 1997. — P. 36-46.
265. Jacobe H. The Burocratization of the World / H. Jacobe. — Berkeley, University of California Press, 1973. — 285 p.
266. James G., Gann Mc., Kent R. Think tanks and civil societies / G. James, Mc. Gann, R. Kent — New Brunswick (U.S.A.) and London (UK), 2000. — 617 p.
267. Jowell T.S. Law and bureaucracy / T.S. Jowell — N.Y. : Basic.Books, 1975. — 370 p.
268. Lindblom C. E. Democracy and Market System / C. E. Lindblom. — Oslo : Norwegian University Press; Oxford; New York: Distributed world-wide excluding Scandinavia by Oxford University Press, 1988. — 348 p.

269. Lipset S.M. Bureaucracy and Social Change / S.M. Lipset // Reader in bureaucracy. The Free Press, Glencoe, Illinois, 1952. — P. 221-233.
270. Mann M. Has globalization ended the rise of the national state? / M. Mann // Review of International Political Economy, 1997. — № 4. — P. 472-496.
271. March J. Administrative Practice, Organization Theory, and Political Philosophy : Rurni-milions on the Reflections of John M. Gaus / J. March // PS. Political Science and Politics, 1997. — Vol. 30. — P. 4-9.
272. Merton R.K. Bureaucratic structure and personality / R.K. Merton // Social Theory and Social Structure. Glencoe : the Free Press Ed., 1957. — P. 136-220.
273. Nisbet R. Conservatism : Dream and Reality. Milton Keynes / Robert Nisbet. — Open University Press 1986. — P VII, P. 23, 24, 34, 35.
274. Osborne D. Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector / D. Osborne. — Reading, MA : Addison-Wesley, 1992. — 432 p.
275. Owen E. Public Management and Administration : An Introduction / E. Owen. — UK : Palgrave, 3rd edition, Basingstoke, 2003. — 336 p.
276. Powell E. Imagining other political philosophy [Электронный ресурс] / Conservatism (pp.19), Part II, IV. — Режим доступа : <http://imagining-other.net/pp19conservatismhayekandnewrighteconomics.htm>
277. Public Sector Employment : [Электронный ресурс] / LABORSTA, International Labour Office database on labour statistics operated by the International Labour Organisation's Department of Statistics. — Режим доступа : <http://laborsta.ilo.org/STP/guest>
278. Reagan R. Address on behalh of Senator Barry Goldwater. 1964 [Электронный ресурс] / Archive // Ronald Reagan Presidential Library Foundation, 1964. — Oct. 27. — Режим доступа : <http://www.reagafoundation.org/Reagan/speeches/speech.asp?spid=1>
279. Reagan R. Address Befor a Joit Session of the Congress on the Program for Economic Recovery [Электронный ресурс] / Archive // Ronald Reagan

- Presidential Library Foundation. — 1981. — Feb.18 — Режим доступа : <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1981/211881a.htm>
280. Rhodes R., Marsh D. Policy Network in British Politics. A Critique of Existing Approaches / R. Rhodes, D. Marsh // Policy Network in British Government / Eds. D. Marsh and R. Rhodes. Oxford, 1992. — P. 8-10.
281. Russel K. The Conservative Mind. From Burk to Eliot / Kirk Russel. — South Bent, 1978. — 468 p.
282. Simon H. Administrative Behavior / H. Simon – New York : Macmillan, 1967. — 364 p.
283. Thatcher M. The New Renaissance. Speech to Zurich Economic Society. [Электронный ресурс] / Margaret Thatcher // Archive. Margaret Thatcher Foundatoin, 1977. — Mar.14. — Режим доступа : <http://www.margaretthatcher.org/speeches/displaydocument.asp?docid=10336>
284. Thatcher M. Europe – the obligations of liberty. Winston Churchill Memorial Lecture [Электронный ресурс] / Margaret Thatcher // Archive. Margaret Thatcher Foundatoin, 1979. — Oct.18. — Режим доступа : <http://www.margaretthatcher.org/speeches/displaydocument.asp?docid=104149>
285. Weber M. The Theory of Social and Economic Organization / M. Weber. — N.Y., 1946. — 420 p.
286. Wilson J.Q. Bureaucracy. What government agencies do and why they do it / J.Q. Wilson. — N.Y. : Basic books, 1989. — 433 p.
287. Wilson B. Morality in the Evolution of the Modern Social System / B. Wilson // The British Journal of Sociology, 1985. — P. 315 – 332.
288. Zon van H. Political Culture and Neo-Patrimonialism Under Leonid Kuchma / Zon van H. // Problems of Post Communism, 2005. — Vol. 52. — № 5. — September-October. — P. 15-37.