

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНОЇ НАУКИ

DOI 10.31558/2617-0248.2024.9.11

УДК 321.7:35.08(043.3)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ГАЛУЗЬ ЗНАНЬ І ПРАКТИКИ (ІСТОРИКО-ЕВОЛЮЦІЙНИЙ КОНТЕКСТ)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2889-3990>

Перепелиця Н. О., к. політ. н, асистент Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Державне управління розглядається як певний вид діяльності органів держави, що полягає в організовувачому (виконавчому і розпорядчому) впливу на сукупність всіх сфер суспільних відносин шляхом застосування державно-владних повноважень.

Виділені й проаналізовані основні етапи становлення сучасної науки державного управління.

З'ясовані концептуальні ідеї з теорії державного управління Г. Лассуелла, Г. Саймона, Г. Райта, О. Майєра, О. В'єна, Ф. Хайєка, Е. Тофлера. Акцентується, що вивчення особливостей їх політичних концепцій може слугувати умовою розробки стратегії розвитку України, модернізації системи державного управління, розвитку її демократичних інститутів та громадянського суспільства, створення ефективних механізмів відповідальності влади перед суспільством.

Зазначається, що найважливішою складовою демократизації управління є його дебіюрократизація, що обумовлює, з одного боку, скорочення обігу паперів у системі управління, чисельності апарату управління, а з другого – перехід до сучасних інформаційно-комп'ютерних технологій і реалізації управлінської діяльності в системі послуг населенню. Прогнозується, що управління вже у найближче майбутнє набуде децентралізованого характеру. Воно буде використовувати мережеві організаційні структури, розвивати партнерські стосунки з громадянським суспільством через організації «третього сектору». Найбільш відповідальні управлінські рішення все сильніше залежатимуть від діалогу органів державної влади з населенням, припускать багаторівневе узгодження з громадськими організаціями, політичними партіями, інтелектуальними елітами. У зв'язку з цим змінюватимуться вимоги до категорій державних службовців, які стануть менеджерами-комунікаторами, організаторами колективного інтелекту.

Ключові слова: державне управління, поділ влад, нормотворчість, розпорядження, відповідальність, децентралізація, демократія.

Perepelytsia N.O. Public administration as a branch of knowledge and practice (historical and evolutionary context)

Public administration is considered as a certain type of activity of the State bodies, which consists in organizing (executive and administrative) influence on the totality of all spheres of public relations through the use of state power.

The main stages of formation of the modern science of public administration are identified and analyzed.

The conceptual ideas from the theory of public administration by H. Lasswell, H. Simon, H. Wright, O. Mayer, O. Vien, F. Hayek, E. Tofler are clarified. The author emphasizes that studying the peculiarities of their political concepts can serve as a condition for elaborating a development strategy for Ukraine, modernizing the public administration system, developing its democratic institutions and civil society, and creating effective mechanisms of government accountability to society.

It is noted that the most important component of democratization of governance is its de-bureaucratization, which leads, on the one hand, to a reduction in the circulation of papers in the governance system and the number of administrative staff, and, on the other hand, to the transition to modern information and computer technologies and the implementation of management activities in the system of public services.

It is predicted that management will become decentralized in the near future. It will use network organizational structures and develop partnerships with civil society through third sector organizations.

The most responsible management decisions will increasingly depend on the dialogue between the state authorities and the population, and will involve multi-level coordination with public organizations, political parties, and intellectual elites. In this regard, the requirements for the categories of civil servants who will become managers-communicators and organizers of collective intelligence will change.

Keywords: public administration, separation of powers, rulemaking, regulation, order, responsibility, decentralization, democracy.

Державне управління – найважливіше наукове поняття, при аналізі якого дослідники пояснюють особливості організаційного устрою держави в різних країнах і в різні періоди часу, описують діяльність людей, включених в цю систему і пропонують шляхи підвищення ефективності їх роботи. Звісно, що саме система державного управління зумовлює благополуччя і можливість бути щасливими для жителів країни. Можна навести багато прикладів, коли населення країн, що не володіють ні великими територіями, ні запасами природних ресурсів, живе краще тих, хто має ці переваги. Це означає, що їх суспільство організовано краще, тобто знайдені більш ефективні технології управління ним, що держава краще виконує свої функції.

Саме держава формує і підтримує порядок, акумулюючи через податкову систему частина доходів населення і направляючи її на вирішення злободенних потреб і завдань, вирішуючи тим самим поточні проблеми і паралельно формуючи стратегію розвитку. А. Лінкольн писав: «Законне завдання уряду – робити для спільноти людей все те, що їм потрібно, але що самі вони, виступаючи кожен у своєму індивідуальному якості, не можуть зробити зовсім або не можуть зробити добре» [1, с.24].

Значний вплив на управлінську науку справили погляди Макіавеллі, Монтеस्क'є, Гоббса, Локка, Дідро, Руссо, Канта, Гегеля, Токвіля. Класиками теорії управління стали такі дослідники новітнього часу, як В. Вільсон, М. Вебер, А. Файоль, Ф. Тейлор, Л. Гулик, Ч. Барнард, Л. Байт, Д. Валдо, П. Друкер, Г. Саймон, У. Ешбі, О. Майер, М. Фоллет, Д. Форестер. У наш час продовжують наукові пошуки Г. Райт, Б. Гурне, Н. Лінн, Ф. Нігроу, Р. Стільман, Ю. Немец, К. Коніг, Б. Беккер та ін.

Серед вітчизняних науковців, що досліджували різні аспекти державного управління слід зауважити таких як: О. Батрименко, Р. Войтович, Н. Гончарук, В. Горбатенко, І. Дробот, С. Куделя, М. Лукашевич, Є. Перегуда, В. Пугач, А. Радей, І. Рейтерович, С. Рябов, А. Саприкін, Ю. Тишкун, В. Токовенко та ін.

Мета статті – здійснити історико-логічний екскурс розвитку теорії і практики державного управління.

Виклад основного матеріалу. На всіх етапах історії суспільства прагнули підтримувати порядок, мінімізувати соціальні конфлікти. Спочатку, на ранніх етапах розвитку цивілізації, цим займалися окремі його представники – вожді, які в силу соціального стану та освіти могли вирішити цю складну задачу. Зрозуміло, що, враховуючи мінімальний контроль з боку решти населення, вони, наводячи порядок, не забували й себе. При цьому можна назвати багато правителів, які хотіли і зуміли забезпечити розвиток нації. Вони розширювали території держави, проводили реформи, що сприяли розвитку виробництва й поліпшенню життя народу.

Прагнення суспільства знайти таку форму правління, за якої були б створені максимально можливі умови для підтримки порядку і прийняття кращих рішень, втілювалося в постійній зміні форм державного устрою. Так, у Стародавній Греції і Стародавньому Римі, де завдяки рабській праці одних було досягнуто процвітання й високий рівень освіченості інших, виникла така форма соціального правління, як республіка. Позитивна роль держави описана й підтримувалася вченими Стародавньої Греції та Риму. Арістотель («Політика»), Платон («Держава» і «Закони»), Сократ, Демокрит та інші автори дали систематизований опис ролі держави. Вагомий внесок у становлення теорії державного управління внесли Каутилья, Конфуцій, Шан Ян та ін. мислителі.

У Стародавній Греції можна вважати, що вже існувала наука про управління державою, яка визначала правила управління, ідеальні завдання держави. «Природність» управління для багатьох античних мислителів була очевидною, але питання про те, хто повинен управляти державою, про форми й механізми цього управління та інші проблеми державного адміністрування, вирішувалися по-різному. Управління здавна було інтегроване у життя суспільства, тому воно як універсальна теорія існувало завжди, здійснюючи пошук своєї оптимальної форми [2, с.149].

Формування суверенних держав, що підтримують порядок і перешкоджають війнам, насамперед внутрішнім, а також намагаються реалізувати принцип «краще для всіх» (common best), сприяв посиленню ролі правителя, або абсолютної монархії. Інститут монархії в минулому був цілком обґрунтований. Це можливість довірити прийняття рішення одному, але підготовлені і навчені, покликаному служити народу і захищати його. Однак абсолютний характер монархії потребував використанні широких можливостей колективного контролю і співучасті в прийнятті рішення. Так, спочатку в Англії (1215 р.), а пізніше і на материковій Європі повноваження абсолютної монархії обмежуються. Приймаються хартії, що вимагають від правителів звітів про їх рішення перед представниками знаті й еліти.

Індустріальна епоха пройшла в пошуках ефективного управління державою за кількома напрямками. Так, шукалися шляхи вдосконалення діяльності государя, що, зокрема, знайшло відображення у появі роботи Н. Макіавеллі «Державець» (1513), де описані дозволені і небажані для правителя методи управління. Пізніше Ш. Монтеस्क'є у трактаті «Про дух законів» (1748) запропонував законодавчо закріпити взаємні зобов'язання між правителем і населенням.

Перші спроби наукового обґрунтування державного управління були зроблені камералістами Австрії та Німеччини у XVII ст. (kameralien у перекладі з німецької означає «наука державного управління»). Курс із даної науки читався у тогочасних університетах.

Перша публікація з камеральних наук датується 1707 роком, коли вийшла книга «Трактат про поліцію» Ніколаса де ля Марє. У Німеччині протягом 1758-1764 років опубліковано кілька робіт з проблем

державного управління А. Юсті, який разом з Ж. Пютером заклав основи камеральних наук. Але найвідомішим ученим-камералістом вважається Лоренц Штейн – професор університету у Кіллі, праця якого «Теорія державного управління» у 8-ми томах побачила світ у 1866-1884 роках. Штейн та його учні, зокрема Людвіг Гумплович, не обмежувалися лише теоретичними узагальненнями в сфері державного управління, їхні праці стали основою практичних дій з перетворення колегіальних установ у міністерства, організації роботи зі службовцями. У 1898 р. вийшла книга «Теорія державного управління» американського вченого Р. Бентлі [3, с.136].

Органи державного управління стали предметом активного вивчення у Франції та Німеччині (XVIII-XIX ст.) у рамках науки камералістика. *Kameralien* в перекладі з німецької означає «наука державного управління», а саме слово походить від латинського *camera*, що означає колегію (консультативний орган), яка обмежує верховне (канцлерське) правління. Перерахуємо деяких авторів та їхні роботи, що дозволить представити наукові інтереси того часу: Нікола Деламар (1639-1723), королівський комісар у м Шатле – «Трактат про поліцію» (в 4-х томах); Жан Анрі Додання фон Юсті (1700-1771), опублікувавши серію робіт по державних фінансах; Лоренц фон Штайн (1815-1890) написав *Die Verwaltungslehre* («Теорія державного управління» в 8 томах); Жак Пеше (1758-1830) – «Про поліцію і муніципалітетах» (тисячу сімсот вісімдесят дев'ять); Чарльз-Жан Боннен (1772-1845) – «Принципи державного управління» (1812); Жан-Жильбер Ліберт (1784-1856) – «Адміністративні звичаї» (1825).

Можливість і необхідність контролю за органами державної влади і управління були обґрунтовані в кінці XIX ст., Коли в США В. Вільсон і Ф. Дж. Гуднау, узагальнивши накопичені знання, створили особливу область наукового знання – *Public Administration*, що розкриває шляху побудови ефективної та соціально-орієнтованої системи державного управління.

Пізніше (перша половина XX ст.) дослідники визначили сутність політичної влади; описали органи управління державою, а також, використовуючи принципи наукового менеджменту, виявили етапи прийняття адміністративного рішення.

Багато питань, особливо практичного характеру, що не вирішені аж до теперішнього моменту: як зробити владу соціально орієнтованою; як навчитися відбирати в органи управління найчесніших, розумних і діяльних; як організувати взаємозв'язок державних рішень і соціальних запитів, зробивши управління публічним, відкритим для оцінювання і критики; як врахувати особливості національних традиції і умов при проведенні реформування державних систем та ін.

Незважаючи на давню історію, державне управління в сучасному розумінні – це здобуток новітнього часу. Термін політико-управлінські науки (*policy sciences*) був уведений в 1930-1940 роках одним із засновників Чикагської школи політичного біхевіоризму Г. Лассуеллом. Нова галузь знань виникла в час становлення індустріального демократичного суспільства, коли зародилися нові відносини між людьми. У цих умовах демократія стає адекватною формою організації суспільно-політичного життя й вимагає наукового обґрунтування світових досягнень управлінської думки. Саме конкурентне суспільство породжує попит на управлінську науку, створюючи оптимальні умови для її розвитку. Адже досвіду і навиків, логіки й мистецтва керівництва вже недостатньо для ефективного управління соціально-економічними процесами і явищами. Потрібен науковий підхід до організації роботи апарату державного управління. За словами Д. Валдо: «Управління вивчалось від початку історії, але рідко коли цьому вивченню була властива самосвідомість, і ніколи воно не досліджувалося в такому масштабі і з такою наполегливістю, як тепер» [4, с 110].

Окрім того, виникла нагальна потреба в інтеграції й подоланні традиційних існуючих бар'єрів у середовищі суспільних наук, що дозволило б не тільки усунути дублювання проблематик і заповнити «білі плями» на стиках дисциплін, а й спрямувати наукові результати на практичне розв'язання проблем державотворення. У результаті, у другій половині XX ст. у США сформувалася нова галузь знання – політичне управління, що утворилося на стику предметних полів трьох блоків соціально-гуманітарних дисциплін:

- 1) соціально-політичного (політична, соціологічна, економічна науки);
- 2) когнітивно-епістемологічного (філософія, психологія, інформаційно-комунікативні дослідження);
- 3) менеджерського (державне адміністрування, організаційна теорія, загальний менеджмент, військова наука) [4, с. 111].

Піонерами цього міждисциплінарного синтезу кінця 40-х – початку 50-х років стали Г. Лассуелл і Г. Саймон.

Г. Лассуелл (спільно з Д. Лернером). опублікував новаторську працю «Політико-управлінські науки». У 30-ті роки Гарольд Лассуелл запроваджує термін політико-управлінські науки (*Policy Sciences*) як самостійну галузь соціального знання. Одна з головних задач, яку він ставив перед собою, полягала в осягненні природи деструктивного прагнення людини до влади і знаходження способів її подолання в демократичному суспільстві. Створення оригінальної ціннісно-інституційної моделі соціального процесу, що відбиває контекст середовища, в якому відбуваються політичні явища, і розробка моделі політичного процесу як прийняття управлінських рішень – ще одна грань інтересів Лассуелла [5, с.303].

Значний внесок у розвиток функціонального напрямку в сфері вивчення бюрократії вніс відомий американський соціолог Г. Саймон, автор багатьох робіт в області теорії організації і управління. Його головними працями є: «Адміністративне поведінка» і «Нова наука управлінських рішень».

Г. Саймон розглядав бюрократичні організації як системи, в яких люди є «механізмами, які приймають рішення». Суть концепції Г. Саймона полягає в тому, що керуючі повинні ефективно використовувати всі форми зовнішніх впливів для маніпулювання особистістю працівника, для трансформації людини в такій мірі, щоб він здійснював бажані дії швидше внаслідок своєї власної мотивації, ніж під впливом одержуваних інструкцій. Г. Саймон послідовно обґрунтовував ідею створення адміністративної науки (administrative science) як універсально-загальної теорії державного управління. Визначаючи місце і роль управлінської науки, вчений охарактеризував її «як частину акумульованого і визнаного знання, що систематизоване й сформульоване відповідно до встановлених загальних істин та закономірностей і є не тільки поєднанням багатьох дисциплін, але й новою самостійною наукою у сфері соціології. Це всеохоплююче, глибоке та філософське знання» [6, с. 385]. Поведінка службовця в бюрократичній організації, вважав Г. Саймон, не визначається головним чином його раціональним вибором, т. Е. Здатністю врахувати всі обставини і прийняти єдино правильне рішення. Такий висновок дозволив Г. Саймону закласти підстави для серйозного переосмислення природи бюрократії, яка перестала сприйматися як об'єкт, що перетворюється лише з волі політиків, виходячи з їх власних уявлень про доцільність та ефективність.

Згодом, у 1980-1990-х роках широке розповсюдження в країнах Заходу отримала концепція так званого нового державного управління (new public management), прихильники якої виходили з ідеї Саймона щодо впровадження в діяльність державних органів передових технологій бізнес-менеджменту.

Суттєвий вплив на становлення теорії державного управління справила організаційна наука, що досліджувала теоретичні, соціологічні та психологічні проблеми організацій.

Учені виділяють три етапи у невеликій історії становлення сучасної науки державного управління:

- формування вихідних підходів і концептів (кінець 30-х – друга половина 50-х років);
- інституціоналізація напряму як університетської навчальної науково/дисципліни (кінець 50-х-70-ті роки);
- розвиток теоретичних та емпіричних напрямів науки, диференціація спеціалізація напрямів і підгалузей (80-90-ті роки) [4, с. 116].

На першому етапі Лассуелл ставить питання про необхідність виокремлення політико-управлінських наук в самостійну галузь соціального знання. Розпочинається дискусія відомих учених (Саймон, Ліндблом, Дрор, А. Етціоні та ін.), відбувається розроблення підходів і обговорення теоретичних концептів. У 1939 р. з метою розвитку досліджень, процесів, майстерності в державному управлінні була утворена Американська асоціація державного управління (ASPA), яка у 1940 р. заснувала фаховий журнал «Огляд державного управління» (Public Administration Review) для вчених, практиків, студентів, що став провідним у США. Згодом утворюється Академія державного і місцевого управління (ASLG) та видається науково-теоретичний журнал «Journal of Public Administration Research and Theory».

У ході другого і третього періодів отримує офіційне визнання ряд політико-управлінських дисциплін, які включаються у програми більшості політологічних факультетів і вивчаються в школах державного адміністрування. У 1958 р. утворюється Рада вищої освіти з державного управління (CGEPA). У 1960 році в США запроваджується навчальна програма М. Р. А. (магістр державного управління). Із даної проблематики захищаються дисертації, публікується велика кількість наукових праць, формується коло учених даної спеціалізації. У 1967 р. розпочинає діяльність Національна академія державного управління (NAPA) і в 1969 р. – Національна асоціація шкіл державних справ і управління (NASPAA), яка утворилася на базі CGEPA. Вона видає журнал з освіти у державних справах «Journal of Public Affairs Education». З 1972 р. функціонує Організація політико-управлінських досліджень, а з 1979 р. – Асоціація політичного аналізу і менеджменту.

Поступово завершується практично повна монополія США у зазначеній сфері. Створюються європейські дослідницькі центри, наука управління посідає офіційне місце у програмах правничих факультетів та інститутів політології багатьох країн Європи (Франція, Німеччина, Велика Британія, Нідерланди, Скандинавські країни). Починають діяльність Європейська асоціація з державного управління (EPAN) та Асоціація інститутів і шкіл державного управління в Центральній та Східній Європі (NISPASEE). Виходять журнали з указаної проблематики («Journal of European Public Policy», «Journal of Public Policy»). Сьогодні управлінські дисципліни викладаються у вищих навчальних закладах Азії, Австралії, Латинської Америки і Африки. Поступово вони стають повноправними предметами в університетах Східної Європи, у тому числі України, де вже введено курси «Державне управління», «Державна служба» та інші.

З метою інтернаціоналізації та стандартизації державного управління у 1999 р. утворено Європейську асоціацію з акредитації державного управління (ЕАРАА). Сьогодні ідентифіковано понад 140 журналів, що є фаховими з державного управління. Накопичений досвід у сфері державного управління в Північній Америці дав підстави для видання серії книг під загальною назвою «Класики державного управління» [7, с.119].

Оглядаючи етапи еволюції управлінської науки, можна сказати, що вона набуває стрімкого глобального поширення, виразного виокремлення, становлення власної категоріальної бази.

На нинішньому етапі її розвитку під науковими основами державного управління розуміється система наукових знань про управління державним механізмом, яка складає теоретичну і методологічну базу практики адміністрування. Це – комплекс знань про принципи, структуру, органи, функції, методи, форми, техніку, культуру управління та їх закономірності. Кожна із складових державного управління прямо чи

опосередковано є предметом суспільних наук, оскільки практична реалізація висновків цих наук, їх розвиток в умовах цивілізованого соціуму зумовлені саме соціальними потребами, так чи інакше пов'язаними з управлінням державою. Щодо політичних, юридичних, історичних, економічних наук, філософії людського буття, соціальної психології та деяких інших, то їхній предмет безпосередньо пов'язаний з управлінням. У цьому плані державне управління є феномен, що інтегрує всі суспільні науки в певну цілісну систему.

Американський професор Глен Райт розрізняє два підходи у визначенні предмета державного управління: американський і європейський [7, с. 78]. Перший – менш чіткий, але відкриває шлях для багатодисциплінарного методу вивчення державного управління (економіки, організації, системології, кібернетики, психології, соціології та ін.), сфокусованого на процесах і функціях управління. Це пояснюється історією розвитку цього методу в США, яка охоплює сто останніх років. Американська модель ґрунтується на перевазі методів бізнесового управління, де основою ухвалення управлінських рішень є раціональність і економічна доцільність.

В американському розумінні державне управління традиційно вважають виконавчим аспектом урядування. «Воно нібито складається з усіх тих видів діяльності, які потрібні для здійснення курсу вибраних посадових осіб, а також діяльності, яка асоціюється з розвитком цих курсів» [7, с. 40]. Термін «державне управління» означав активне та ефективне управління в державних органах.

Взагалі політика (грецьке *politika* – мистецтво управління державою) і державне управління є надзвичайно близькі і пов'язані між собою явища. Більше того, державне управління є однією з найважливіших частин внутрішньої політики держави. Політика є державно-правовим вираженням відносин перебуваючого при владі класу, соціальної групи, нації до інших класів, соціальних груп, націй з приводу утримання і використання влади. А державне управління є засобом упорядкування взаємовідносин між класами, соціальними групами, націями за допомогою якого реалізується політика. Саме політичним шляхом визначається система органів виконавчої влади, її керівний склад, установлюються головні засади (принципи) та характерні риси управління. Ось чому переважна більшість учених підкреслює тісний зв'язок політики і державного управління.

Так, В. Красилук зазначає, що питання державного управління – це завжди питання політичної влади, політики, функціонування політичної системи [8, с.77]. На думку М. Каращука і М. Ліпіна, в теорії державного управління не викликає сумніву положення про те, що державне управління носить політичний характер [9, с.283]. Навіть ті вчені, які не поділяють такої точки зору, вважаючи її однобічною, через те, що держава виконує як політичні, так і неполітичні функції, схилиються до того, що останні набувають політичного характеру [10; 11]. Аналізуючи вищезазначене, можна дійти однозначного висновку про нерозривність і діалектичний взаємозв'язок політики і управління та розглядати дану тезу як парадигму дослідження державного управління.

Європейський підхід ґрунтується на більш давній традиції, заснованій на праві, яка визначає державне управління як галузь юридичної науки. Так, німецькі юристи, аналізуючи державне управління, традиційно розуміють його як адміністративну діяльність, що чітко регламентована законом. Один із засновників і класик німецького адміністративного права Отто Майер у своїх працях обґрунтував теорію правової держави (*rechtsstaat*), тобто держави, в якій править закон, яка визнає ідею верховенства права, і в якій належним чином існує впорядковане адміністративне право, що визначає зміст і межі державного управління [12].

У Франції одним із перших, хто вжив термін «державне управління», був Олександр Вів'єн, праця якого «Нариси про адміністрацію» вийшла друком у 1845 році. Вчений протиставив науку державного управління адміністративному праву, вичленивши її з останнього, що стало новим словом на той час. На думку Вів'єна, наука державного управління покликана вивчати адміністрацію у її взаємозв'язках з державою, а адміністративне право повинне вивчати адміністрацію у її взаємозв'язках з приватними особами [2, с.129].

В європейському розумінні існує точне визначення предмета державного управління. Це пояснюється тривалим асоціюванням адміністративної служби в Європі зі здійсненням законів та невторчанням чиновників у політичні процеси. Державні службовці європейських країн дотримуються жорсткішого розмежування управлінської діяльності та політики. Навчальний метод тут ґрунтується на традиційному лекційному підході, а основний акцент робиться на засвоєнні правових знань. Саме знання закону та застосування юридичних норм створює основу прийняття управлінських рішень державними службовцями європейських країн.

Отже, якщо у європейському підході перевага надається теоретичному навчанню перед практичними методами з наголосом на юридичному аспекті, то в американському, навпаки – переважає підхід розв'язання проблем, заснований на багатодисциплінарній основі. Слід зазначити, що американський та європейський підходи є досить умовними, вони обидва пристосовані до політичних, економічних і соціальних умов відповідних держав.

В оцінках суспільства, людської діяльності, політико-правових відмінностей сучасності Ф. Хайєк виділяв дві пріоритетні точки зору, які сформувалися в рамках філософських шкіл, що відносили себе до раціоналізму. Ці погляди відрізняються кардинальним чином, оцінюючи по-різному модель людської діяльності [13].

Перший тип раціональності Ф.Хайєк означив як «конструктивістський раціоналізм». У контексті цієї теорії, яку певним чином взяла на озброєння ідеологія соціалізму, вважається, що людські інституції створені

«зверху» завдяки всемогутності розуму людини. Тобто задум розуму (планування) наразі є первинним. На думку Ф. Хайєка, конструктивістський раціоналізм – помилкова концепція, оскільки не можливо передбачити наперед усі перипетії буття індивіда. Людські інституції не могли бути створеними заздалегідь із наперед визначеною метою, оскільки випадковості завжди коригують навіть бездоганий план [13, с.8].

Другий тип раціональності – «еволюційний раціоналізм» – більш притаманний для ідеології лібералізму. У контексті цієї теорії вважається, що той порядок у суспільстві, який ми спостерігаємо сьогодні, виникав поступово за допомогою механізмів спонтанності. Упорядкованість суспільства не була наслідком певних чітко спланованих дій, вона постала як наслідок «процесу, в якому практики, які спершу сприймалися з іншою метою або навіть випадково, зберігалися, оскільки забезпечували превалювання групи, в якій вони з'являлися, над іншими» [13, с. 10].

Разом із тим конструктивістський раціоналізм був пріоритетним тривалий час, особливо стосовно оцінки суспільно-політичного буття, взаємодії держави та суспільства тощо. У результаті випадкові дії суб'єктів політики презентувалися як довільні людські рішення, або звичайні емоції, або ж акти волі. Втім, вони не оцінювалися як певні необхідні умови наявних фактів, що створюють поле упорядкованості окремої суспільної сфери, сприяючи їй безконфліктному існуванню. Таким чином, виявлення спонтанних механізмів, що забезпечують існування певного типу порядку, який, не будучи ніким запланований, виникає внаслідок розрізаних дій індивідів у окремій суспільній сфері, можливе в контексті теорії еволюційного раціоналізму.

Якісна зміна природи державної влади істотно вплине на її ефективність. Важко не погодитися з Е. Тоффлером у тому, що високоякісна влада передбачає ефективність – досягнення мети з мінімальною кількістю джерел влади. При цьому серед основних джерел влади (сила, гроші й розум) саме знання стало провідним, її сутністю й граничним підсилювачем. Звідси зрозуміло, що сучасне управління має стати таким самим наукомістким, як сучасне виробництво. Звідси слідує, що найважливішою й стійкою тенденцією розвитку управління є його інтелектуальне насичення, що повинне йти у таких напрямках, як підвищення інтелектуального капіталу керівників і менеджерів, зростання інтелектуального змісту управлінської діяльності й наукомісткості технологій управління. Інтелектуальні можливості керівників, особливо вищої ланки, повинні нарощуватися за рахунок використання інституту радників і консультантів, формування мозкових і консалтингових центрів [14].

Управління має шукати способи консолідації й використання національного наукового й експертного інтелекту в галузі управління й підключення до іноземного інтелекту. Доля сучасного суспільства й держави детермінується інноваційними процесами. У цьому зв'язку необхідні спеціальні зусилля щодо формування й реалізації інноваційного потенціалу в усіх його сферах.

Отже, державне управління виконує важливу роль в процесі розвитку сучасного суспільства. Велика кількість питань розв'язується на урядовому рівні, і від уміння бюрократичної машини реалізувати їх на практиці залежить динаміка і результативність національного розвитку загалом. Сучасне державне управління повинне: бути направлено на виконання задач національного значення; мати чітко поставлені цілі і прагнути до їх реалізації; ефективно оптимізувати використання ресурсів; мотивувати державних службовців; прагнути до виконання високоякісної роботи з орієнтацією на запити суспільства.

Бібліографічний список:

1. Кремень В. Г., Ткаченко В. М. Україна : ідентичність у добу глобалізації : (начерки метадисциплінарного дослідження). Київ : Знання України, 2013. 415 с.
2. Кирилюк Ф. М., Батрименко О. В. Історія зарубіжних політичних вчень : навч.-метод. посіб. Київ : XXI століття : діалог культур, 2005. 254 с.
3. Історія політичної думки : [навч. енци. словн.-довідн. для студ. вищ. закл.] / [за заг. ред. Н. М. Хоми] ; Львів : ПП «Новий Світ-2000», 2014. 766 с.
4. Державне управління : підручник : у 2 т. Т. 2 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2013. 324 с.
5. Політологічний енциклопедичний словник / Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; за ред.: Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-ге вид., доп. і перероб. Київ : Генеза, 2004. 736 с.
6. Батрименко О. В. Особливості становлення та розвитку 2. Континентальної моделі бюрократії. *Політологічний вісник* : зб. наук. пр. Київ, 2012. Вип. 59. С. 382–391.
7. Райт Г. Державне управління / пер. з англ. В. Івашко. Київ : Основи, 1994. 191 с.
8. Красилук В. Ф. Неінституціональний підхід до дослідження окремих неформальних обмежень локальної влади в Україні. *Політичне життя*. 2024. № 2. С. 74-79.
9. Карашук М. Г., Ліпін М. В. Дилеми влади і лідерства у плюралістичному світі. *Політологічний вісник. Збірник наукових праць*; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ: Вадекс, 2024. Вип.92. С. 268-289.
10. Пережняк Б. А., Бальцій Ю. Ю. Концептуальний підхід до розмежування компетенції органів місцевого самоврядування й місцевих державних адміністрацій. *Держава і право. Збірник наукових праць*.

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

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

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

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

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

References:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DOI 10.31558/2617-0248.2024.9.12

УДК 504.38.008.1:32(477)

БЮРОКРАТІЯ ЯК ФЕНОМЕН ПОЛІТИКИ

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

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

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

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

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