

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ДЖЕРЕЛА ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ: ЕВОЛЮЦІЯ НАУКОВОЇ ДУМКИ

### CONCEPTUAL SOURCES OF PUBLIC GOVERNMENT: EVOLUTION OF THE SCIENTIFIC OPINION

*У статті теоретично досліджений генезис концептуальних джерел публічного врядування, що сформувались у провідних наукових школах, а також підходів, методів і технологій його реалізації. На основі аналізу встановлено, що більшість теоретичних концепцій публічного врядування, сформульованих у конкретний історичний період, виділяє лише якийсь один бік управління як процесу, процедури, системного компонента тощо, залишаючи поза увагою деякі інші аспекти, які, на думку автора, можуть бути досить істотними під час вироблення управлінських альтернатив.*

**Ключові слова:** публічне врядування, механізми державного управління, джерела публічного врядування.

*В статье теоретически исследован генезис концептуальных источников публичного управления, которые сформировались в ведущих научных школах, а также подходов, методов и технологий его реализации. На основе анализа установлено, что большинство теоретических концепций публичного управления, сформулированных в конкретный исторический период, выделяют лишь какой-то один аспект управления как процесса, процедуры, системного компонента и т. д., оставляя без внимания некоторые другие аспекты, которые, по мнению автора, могут быть достаточно существенными при выработке управленческих альтернатив.*

*ляют только какую-то одну сторону управления как процесса, процедуры, системного компонента и т. д., оставляя без внимания некоторые другие аспекты, которые, по мнению автора, могут быть достаточно существенными при выработке управленческих альтернатив.*

**Ключевые слова:** публичное управление, механизмы государственного управления, источники публичного управления.

*The article investigates the genesis of conceptual sources of public administration, which were formed in leading scientific schools, as well as approaches, methods and technologies for its implementation. On the basis of the analysis it was established that most of the theoretical concepts of public administration, formulated in a concrete historical period, allocate only one side of management as a process, procedure, system component, etc., disregarding some other aspects that, in the opinion author, can be quite significant in the development of management alternatives.*

**Key words:** public administration, mechanisms of public administration, sources of public administration.

УДК 351/354

**Запорожець Т.В.**

к. наук з держ. упр.,  
доцент кафедри глобалістики,  
євроінтеграції  
та управління національною безпекою  
Національна академія державного  
управління при Президентіві України

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Сьогодні в теорії публічного врядування виділяються кілька історично сформованих шкіл і напрямів. Провідними серед них є американська, англійська, французька й деякі інші [1, с. 123].

Варто відзначити, що основоположні установки й принципи теорії публічного врядування як самостійного наукового напрямку були розроблені В. Вільсоном, Ф. Гуднау, М. Вебером, які є представниками німецької й американської школи й правомірно вважаються основоположниками теорії публічного врядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Такі автори, як Г. Лассуелл, О. фон Моргенштерн, Г. Саймон, Ч. Ліндблом, А. Етціоні, Д. Істон, Е. Дауна, Дж. Марч, одногосно іменуються в науковій літературі «батьками-засновниками» публічного врядування – на додаток до їх внеску в суміжні дисципліни.

Серед найбільш відомих учених, за кожним із яких стоять фундаментальні дослідження та низка концепцій, можна також назвати А. Вільдавскі, А. Шарканскі, Т. Лоуї, Г. Гекла (США), П. Саундерса, Р. Роудз, Дж. Вікерса, П. Данлеві (Великобританія), М. Кроз'є, Ж.-К. Теніга, М. Кастельс, І. Мені (Франція), Л. Граціано, Б. Дент (Італія), Х. Хессе, Ф. Шарпфа (ФРН).

Крім того, у вивчення публічного врядування безсумнівний внесок зробили багато відомих соціологів (Т. Парсонс, Р. Мертон, П. Бергер), політологів (Р. Даль, М. Полсбі, Г. Райт Міллз, П. Бурдьє, Н. Кофф, М. Дюверже, С. Рокан, С. Ліпсет), юристів (М. Оріу, Ж. Ведель, Л. Дюгі) і економістів (Й. Шумпетер, Дж. Гелбрайт, Т. Веблен).

**Метою статті** є дослідження генезису концептуальних джерел публічного врядування, що сформувались у провідних наукових школах, а також підходів, методів і технологій його реалізації.

**Виклад основного матеріалу.** Американська школа. Публічне врядування як самостійна галузь наукового знання виникло в США в 1940–1960-х рр. і оформилося у вигляді двох взаємопов'язаних дисциплін: вивчення публічної адміністрації (public administration), тобто сукупності органів публічного врядування, норм, що регулюють їх діяльність, і практики її здійснення, і вивчення публічних політик або публічного врядування (public policy), тобто управлінських процесів від моменту виникнення проблеми до отримання результату управлінського впливу. Серед провідних дисциплін публічно-управлінського циклу виникли теорія організацій (державних), теорія прийняття рішень, а також спеціальні дисципліни,

пов'язані з управлінською діяльністю в окремих сферах.

Спочатку обидві дисципліни мали переважно прикладний (обмежений національним досвідом) характер, і лише пізніше розвинулися як потужні теоретичні дослідження. Уже на початкових етапах розвитку американської школи державного адміністрування багато її видатних представників були не лише теоретиками, а й практиками. Професор Л. Уайт, який вважається одним з основоположників наукового напрямку в американській школі, здійснював велику практичну діяльність як член Комісії в справах цивільної служби. Його фундаментальна теоретична робота «Вступ до науки державного врядування» [2] багато в чому є узагальненням практики державно-військового адміністрування в США [3, с. 28].

У теоретичному аспекті Л. Уайт багато в чому спирався на роботи Ф. Тейлора, Г. Гаїнта, Ф. і Л. Гілбрета, які досліджували проблеми управління в бізнесі. Л. Уайт вважав, що вчені повинні орієнтуватися на вивчення самих адміністративно-державних інститутів із метою оптимізації їх функціонування й розвитку. Основну увагу у своїх роботах [4; 5, с. 88] він приділяв розробленню раціональної структури державного адміністрування як ієрархічної організації.

У 1950-х рр. у США виникає новий напрям у теорії управління – поведінковий підхід. На відміну від класичної адміністративної школи управління та школи людських відносин, що зосереджувала увагу на методах налагодження міжособистісних відносин, в основу нового підходу було покладене прагнення більшою мірою розкрити можливості людини в управлінському процесі, застосовуючи концепції поведінкових наук у державному адмініструванні [6, с. 23].

Поява в 1940-х рр. терміна «біхевіоралізм» і поступове зникнення зі словника американських політологів слова «біхевіоризм» пов'язані з прагненням підкреслити специфіку поведінкового підходу до теорії публічного врядування.

Д. Істон, відомий американський політолог, вважав, що сенс біхевіорального підходу полягає не лише в прагненні до точності, а й у надії на те, що в кінцевому підсумку будуть знайдені якісь загальні змінні, які зможуть лягти в основу теорії щодо кращого сприйняття та розуміння поведінки людини в усіх сферах.

Д. Істон систематизував основні ідеї біхевіоралізму, спираючись на роботи Р. Даля, Ч. Хайнемана, Д. Уолдо, Д. Трумена. Він запропонував вісім основних принципів біхевіоральної методології. Відповідно до цієї теорії публічного врядування вони можуть бути зведені до такого.

*Закономірності.* Об'єктом дослідження повинні бути не стільки самі інститути й формальні процеси державного управління, скільки дії людей, спрямовані на досягнення оптимального управління. У поведінці людей в управлінському процесі можна виявити елементи повторюваності, що підлягають узагальненню й систематизації в рамках теорії поведінки та мають пояснювальну й прогностичну цінність.

*Верифікація.* Достовірність узагальнень такого роду може бути підтверджена шляхом спостереження за відповідною поведінкою.

*Методика.* Способи отримання й інтерпретації даних не можуть прийматися на віру, а повинні використовуватися в якості гіпотетичних, отже, їх слід критично вивчати, уточнювати й відбирати, щоб у результаті прийти до методів спостереження, фіксування й аналізу.

*Кількісні методи.* Використання кількісних методів не має бути самоціллю: їх слід застосовувати лише там, де це може дати прикладний ефект.

*Цінності.* Моральна оцінка й емпіричне пояснення пов'язані з двома різними типами міркувань, які в інтересах науки повинні аналітично розділятися. Однак дослідник поведінки в управлінському процесі має право висловлювати міркування різних типів разом чи окремо за умови, що він не приймає одне за інше.

*Систематичність.* Дослідження повинні бути систематичними, тобто теоретичне й емпіричне слід розглядати як взаємопов'язані частини конкретного й упорядкованого знання.

*Суто наука.* Розуміння й пояснення поведінки в управлінському процесі логічно передуює виробленню рекомендації для вирішення актуальних проблем публічного врядування.

*Інтеграція.* Оскільки державне адміністрування пов'язане з різними сторонами людської діяльності, неприпустимо ігнорувати в дослідженнях висновки інших суспільних наук. Визнання цієї взаємозалежності має сприяти інтеграції теорії публічного врядування з філософією, соціологією, психологією, політологією [7, с. 215].

Найцікавішими концепціями управління, розробленими в рамках поведінкового підходу, є теорії «Х» і «У» Д. Макгрегора й теорія мотиваційної гігієни Ф. Герцберга [8, с. 39; 9, с. 187; 10, с. 17].

Зазначені концепції свідчать про зсув ракурсу вивчення публічного врядування в бік дослідження соціально-психологічних взаємин індивідів у процесі управління, що привело до широкого використання представниками біхевіоралізму принципів мікросоціології (соціометрії). Однак поступово з'ясувалося, що прин-

ципи соціометрії дають позитивний ефект лише в експериментах, проведених на малих групах, і виявляються зовсім непридатними щодо використання в суспільстві в цілому.

Деяко інший підхід до вивчення адміністративно-державної діяльності запропонували представники модерністського напрямку. Не відкидаючи повністю ідеї біхевіоралізму, вони в той же час прагнули подолати крайнощі та недоліки цього методу. Зокрема, модерністи запропонували доповнити його інституціональним підходом, тобто звернути основну увагу на вивчення самих адміністративно-державних інститутів.

Модерністи використовували теоретичні й емпіричні методи кібернетики, фізики й математики. Різні розділи математичної статистики, насамперед факторний аналіз, різні види імітаційних моделей, метод контент-аналізу, вербальні абстрактні моделі, теорія ігор – такі основні методичні засоби модерністського напрямку.

Однак основний недолік методології модернізму полягає аж ніяк не в тому, що вона спирається на засоби природних і точних наук, а в тому, що вона надто абсолютизує ці засоби, формалізуючи тим самим науковий аналіз державного адміністрування.

Із середини 1950-х рр. у теорії публічного врядування стає популярним структурно-функціональний метод, чому сприяли роботи Д. Істона, Г. Алмонда, Т. Парсонса [11, с. 138].

Розглядаючи державне адміністрування в термінах структурно-функціонального аналізу, американські вчені зосередили увагу на факторах, що сприяють або перешкоджають інтеграції й стабільності наявної системи публічного врядування. У результаті прихильність ідеї соціальної стабільності поступово стала визначальною рисою американської школи публічного врядування [12, с. 254].

Т. Парсонс вважав, що структурно-функціональний аналіз пов'язаний із двома принципами: розподілом і інтеграцією. Розподіл зосереджується на засобах і неминуче веде до конфлікту. Інтеграція зосереджується на цілях і взаємозв'язку цілей, що створює стабільність публічного врядування.

У сучасній теорії управління структурно-функціональний підхід включає два аспекти [13, с. 341].

Структурний аспект:

а) з'ясування компонентів, що складають цю систему;

б) визначення закономірних зв'язків цих компонентів.

Функціональний аспект:

а) вивчення внутрішнього механізму функціонування елементів системи;

б) вивчення зовнішнього функціонування системи, тобто взаємодії системи із зовнішнім середовищем.

В останні десятиліття в США істотний науковий інтерес викликає концепція організаційного розвитку. Її витoki можна виявити в розробленнях, присвячених підготовці та підвищенню кваліфікації управлінського персоналу. У своїх теоретичних розробленнях ця концепція переплітається з роботами А. Маслоу, М. Макгрегора, Р. Лайкерта. Досі в американській школі немає загальноприйнятого визначення концепції «організаційного розвитку». Однак можна сказати, що головною ідеєю цієї концепції є твердження про зростання швидкості й ускладнення характеру змін соціального середовища [8, с. 44–46].

Фахівці з організаційного розвитку представляють ідеальну структуру публічного врядування, побудовану за моделлю живого організму. На їхню думку, цій організації притаманні такі риси:

– вона повинна пристосовуватися до нових цілей публічного врядування відповідно до вимог мінливого соціально-політичного середовища;

– члени інститутів публічного врядування повинні здійснювати співробітництво й управляти змінами;

– у країнах, що розвиваються, участь працівників кожного рівня в постановці цілей і прийнятті рішень є правилом; таким чином державні службовці відчують свою залученість у планування й управління змінами;

– інститути публічного врядування повинні мати у своєму розпорядженні сприятливі можливості для самореалізації їхніх членів; для цього необхідне вільне спілкування (відкриті комунікації) і висока взаємна довіра державних службовців, що має сприяти конструктивному вирішенню будь-яких суперечностей.

Свої надії фахівці з організаційного розвитку пов'язують також із навчанням державних службовців новітнім управлінським методикам. Важливе значення надається створенню умов для більш інтенсивного використання людського потенціалу на базі різного роду методів поведінкових наук.

*Теорія публічного врядування у Великій Британії.* Вивчення публічного врядування в англійській академічній системі бере початок у кінці XIX ст., коли при Лондонському університеті була заснована Лондонська школа економіки й політичних наук. Наукові дослідження до початку 1930-х рр. зводилися, як правило, до формально-юридичного опису державно-правових інститутів, оскільки панував інституціональний підхід до вивчення публіч-

ного врядування. Найбільш відомими вченими в цей період були Е. Баркер, Д. Коул, Г. Ласкі, Ч. Мангош, У. Робсон, Г. Файнер.

Починаючи з 1930-х рр., в англійській школі публічного врядування починають панувати біхевіоральні методи вивчення державного адміністрування. Від самого початку в рамках біхевіоральної методології склалися дві основні тенденції – соціологічна й економічна, джерелами яких стали два різних розуміння природи людської поведінки.

Економісти розглядали політику й державне управління як сферу раціональної діяльності людей із незмінними цілями, що зводяться до прагнення отримати максимальну вигоду. Прихильники соціологічного підходу, навпаки, прагнули уникнути подібної однозначності й примітивізму, убачаючи в політичній поведінці й державній діяльності результат впливу культурних традицій, яким людина підкоряється в більшості випадків неусвідомлено.

Економічний підхід був на «другому плані» доти, доки не стало відомо про успіхи формальних методів економічного аналізу. Він почав набирати силу після Другої світової війни. На відміну від соціологів, які наполягали на вивченні впливу культурних традицій і системи цінностей, економісти розглядали державне управління як сферу раціональної діяльності людей.

В останні роки в англійській школі «public administration» з'явилися нові підходи й напрями. Найбільшим впливом серед них користується система «м'якого мислення». На чолі цього напрямку стоїть Пітер Чекланд, керівник дослідницької програми Ланкастерського університету. Система «м'якого мислення» з'явилася як наслідок невдалої спроби застосування інженерної методології (жорсткого підходу) до вирішення слабоструктурованих проблемних управлінських ситуацій. Система «жорсткого мислення» вбачала проблему в пошуку оптимальних шляхів руху до відомих чи заданих цілей. Система «м'якого мислення» перенесла ознаки системності з реальності на процес її пізнання. Цей підхід дозволяє структурувати управлінські процеси за допомогою дослідження різних поглядів і позицій і обговорення їх правомірності в конкретних обставинах [1, с. 139].

*Французька школа публічного врядування.* У Франції теорія публічного врядування складалася як підсумок розвитку науки державного (або конституційного) права. Розширивши традиційні рамки конституційного права, французькі дослідники Л. Дюгі й М. Оріу сформулювали у своїх роботах поняття інституту, заклавши основи інституціонального підходу до публічного врядування [14, с. 278–292]. Однак класиком теорії публічного врядування у Франції

по праву вважають Анрі Файоля. Не буде перебільшенням зазначити, що А. Файоль є найбільш значною фігурою, яка здійснила вагомий внесок у розвиток європейської науки управління в першій чверті ХХ ст. Його «теорія адміністрації», викладена в книзі «Загальне й промислове управління» й опублікована в 1916 р., доводила, що сформульовані ним принципи управління є універсальними й застосовуються практично всюди: в економіці, в урядових службах і установах, в армії й на флоті.

А. Файоль дав класичне визначення науковому управлінню: «Управляти – значить передбачати, організовувати, розпоряджатися, координувати й контролювати» [15, с. 119].

Згідно з Файолем, управління будь-якою організацією (і державною установою зокрема) включає шість основних груп функцій: технічні, комерційні, фінансові, страхові, облікові й адміністративні, причому адміністративні функції є головними, визначальними.

А. Файоль сформулював низку загальних принципів управління.

1. Поділ праці.
2. Влада (право віддавати розпорядження) є тією силою, що змушує підпорядковуватися. Відповідальність – вінець влади, її природний наслідок, її необхідний придаток.
3. Дисципліна – покірність, старанність, діяльність, манера тримати себе, зовнішні знаки поваги, притаманні встановленій між підприємством і його службовцями угоді.
4. Єдність розпорядження.
5. Єдність керівництва.
6. Підпорядкування приватних інтересів загальним.
7. Винагорода персоналу.
8. Централізація (повинна бути прийнята чи відкинута залежно від тенденцій керівництва й від обставин).
9. Ієрархія.
10. Порядок – певне місце для кожної особи (кожен працівник на своєму місці).
11. Справедливість.
12. Постійність складу персоналу.
13. Ініціатива.
14. Згуртованість персоналу (сила підприємства – в тому, щоб використовувати здібності всіх, винагороджувати за заслуги кожного, не порушуючи гармонії відносин).

Французька школа публічного врядування має низку специфічних рис, що відрізняють її від інших національних шкіл – американської, англійської та німецької. На перших двох етапах еволюції теорії адміністративно-державного управління особливо розвинутою у Франції була теорія інститутів. Інституційний підхід до вивчення публічного врядування дозволив

французьким фахівцям досить успішно подолати формалізм традиційної науки конституційного права.

На основі теорії інститутів у французькій школі публічного врядування була сформульована інституційна концепція держави, яка прийшла на зміну трактуванню держави як юридичної особи, розробленої в рамках конституційного права. Держава стала розглядатися як інституціоналізована влада, у широкому сенсі слова – інститут як такий, у якому втілюється влада.

У цілому теорія публічного врядування у Франції розвивалася від абстрактних теоретичних напрацювань до вироблення конкретних рекомендацій щодо розвитку публічного врядування в країні.

Пошуком шляхів подолання кризи державної влади відзначені роботи багатьох французьких учених. Одним із варіантів реформістської «теорії участі» була концепція нового суспільного договору, висунута впливовим політичним діячем Е. Фором. Він оживив ідею «суспільного договору» Ж.-Ж. Руссо, пропонуючи всім соціальним і політичним силам Франції об'єднатися для стабілізації державної влади й процвітання економіки.

Концепція Е. Фора досить радикальна. Він пропонував значно розширити повноваження місцевих органів влади, особливо на рівні муніципалітетів і комун, ширше залучати трудящих для управління державними справами. Однак широкої підтримки ця концепція не отримала й незабаром була забута.

Серед розмаїття біхевіоральних концепцій публічного врядування слід відзначити роботу Мішеля Крозьє «Феномен бюрократії: дослідження бюрократичних тенденцій у сучасних організаціях і їх зв'язку із соціальною культурною системою Франції». Він розглядає закономірності функціонування організації як проєкції психологічних закономірностей [16, с. 178].

Аналіз французької школи публічного врядування був би неповним без згадки книги колишнього президента Франції Валері Жискара д'Естена «Французька демократія». Він пропонує власну концепцію соціальної держави, підкреслюючи, що сучасне суспільство повинне забезпечувати всім своїм членам конкретну можливість досягти мінімального достатку, так званого соціального статку. Роблячи ставку на індивідуалізм, приватну ініціативу, недоторканність приватної власності й плюралізм у політичному житті, Жискара д'Естен вважає їх основною запорукою успіху державного й суспільного розвитку [17, с. 56].

**Висновки.** Отже, аналіз концептуальних джерел публічного врядування, що сформуливались у провідних наукових школах, а також

підходів, методів і технологій показав, що більшість теоретичних концепцій публічного врядування, сформульованих у конкретний історичний період, виділяють лише якийсь один бік управління як процесу, процедури, системного компонента тощо, залишаючи поза увагою деякі інші аспекти, які, на думку автора, можуть бути досить істотними під час вироблення управлінських альтернатив.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Василенко І. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Издательская корпорация «Логос», 2011. 200 с.
2. White L., Morgan L. Introduction to the science of public administration. Ancient Society Cambridge, Mass., 1964. 329 p.
3. Аверкиева Ю. Историко-философские взгляды Л.А. Уайта. Этнография за рубежом: Исторические очерки. М. 1979. С. 25–36.
4. White L. The Concept of Cultural Systems: A Key to Understanding Tribes and Nations. New York: Columbia University Press, 1975.
5. Stern B., Leslie A. White, and an Anthropological Appraisal of the Russian Revolution. American Anthropologist. New Series, Vol. 100, No. 1 (Mar., 1998). Pp. 84–93.
6. Уайт Лесли А. Эволюция культуры и американская школа исторической этнологии. Советская этнография. 1932. № 3. С. 22–23
7. David E. The Political System: An Inquiry into the State of Political. Science. New York, Alfred A. Knopf, Inc., 1953. 320 p.
8. Макгрегор Д. Управление производством и потребности человека. AlterEgo. 2001. № 2. С. 37–46.
9. Herzberg F. The Managerial Choice: To be Effective or to be Human. Homewood, Illinois: Dow Jones-Irwin, 1976. 360 p.
10. Herzberg F., Mausner B., Snyderman B. The Motivation to Work. New Jersey: Transaction Publishers, 1993. 180 p.
11. Almond G., Powell B. Comparative Politics: A Developmental Approach. Boston: Little Brown & Company, 1966. P. 204.
12. М. Лендъел. Истон Девид. Політична енциклопедія. Редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. К.: Парламентське видавництво, 2011. С. 304.
13. Parsons T. and Edward A. Shils Towards a General Theory of Action, Cambridge: Mass, 1951. P. 506.
14. Ориу М. Основы публичного права. Перевод с французского. Пер. под ред. и с предисл.: Пашуканис Е. М.: Изд-во Ком., 1908. 957 с.
15. Fayol H. Administration industrielle et générale. Paris. Dunod et Pinat. 1917. P. 174.
16. Т. Бевз. Крозьє М. Політична енциклопедія. Редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. К.: Парламентське видавництво, 2011. С. 374.
17. Giscard d'Estaing V. Démocratie française. Paris: Fayard, 1976. P. 129.