

**Тетяна Кондратюк,**  
кандидат наук з державного управління,  
докторант кафедри філософії  
і методології державного управління НАДУ

## **Еволюція порівняльного публічного (державного) адміністрування наприкінці ХХ - на початку ХХІ століть**

Висвітлено сутність порівняльного публічного адміністрування як підгалузі та методологічного підходу науки державного управління. Визначено критерії віднесення до цієї підгалузі окремих досліджень. Охарактеризовано особливості сучасного етапу розвитку науки порівняльного державного адміністрування. У цьому контексті ідентифіковано внесок таких учених, як (у порядку появи ключових праць): Ф.Ріггс, Л.Сігелман, Дж.Абербах і Б.Рокман, Р.Фрайд, М.Ван Уорт, Г.-Ю.Дерлієн, Д.Кеттл, Е.Пейдж, Й.П'єрр, Р.Големб'євські, Ф.Маріні, М.Егеберг, К.Туммала, М.Бранс та інші.

*Ключові слова:* порівняльне державне управління, порівняльне публічне адміністрування (ППА), загальносистемний підхід, метод вивчення окремих випадків у науці ППА, сучасний етап розвитку науки ППА.

The essence of the academic sphere of comparative public administration as a subfield and as a methodological approach of public affairs science is reflected. Criteria for including separate research projects into the subfield are defined. Specific features of the current stage of comparative public administration science are characterized. In this context the contribution made by such scholars as F.W.Riggs, L.Sigelman, J.D.Aberbach and B.A.Rockman, R.C.Fried, M.Van Wart, H.-U.Derlien, D.F.Kettl, E.C.Page, J.Pierre, R.T.Golembiewski, F.Marini, M.Egeberg, K.K.Tummala, M.Brans and others is identified.

*Key words:* comparative government, comparative public administration (CPA), general systems approach, case studies method in the CPA science, current stage of the CPA science development.

*Постановка проблеми.* Фундаментальною і водночас досить актуальною проблемою галузі державно-управлінських наук є обґрунтування шляхів удосконалення механізмів державного управління на сучасному етапі суспільного розвитку. Для розв'язання цієї проблеми корисним є, зокрема, звернення до наукового доробку фахівців із порівняльного публічного адміністрування, що відкриє доступ до всієї сукупності фундаментальних і прикладних напрацювань науки та надбань практики державного адміністрування зарубіжних країн, передусім економічно найбільш розвинутих і демократичних, з метою творчого застосування в Україні.

*Аналіз останніх досліджень та виділення невирішених раніше частин проблеми.* У попередніх дослідних розвідках нами було всебічно обґрунтовано положення про те, що під час вивчення проблем сучасного "глобалізованого" соціального життя, зокрема механізмів державного управління, ключову роль повинні відігравати міжнародні порівняльні дослідження

[1, с. 44]. У межах державно-управлінської науки ще в 40-х рр. минулого століття виокремився такий потужний напрям, як порівняльне державне управління (англ. - comparative government). Представники цього напрямку неодноразово здійснювали вдалих порівняльний аналіз систем державного управління окремих країн за предметною логікою державно-управлінської науки починаючи з дослідження особливостей державного ладу та історії розвитку державно-політичного устрою, а потім звертаючись до характеристики органів державної влади всіх гілок і рівнів та інституту державної служби [3]. У власній дослідній роботі ми використовуємо, серед інших, і згадану методологію. Скажімо, наші праці, присвячені державному управлінню у Сполучених Штатах Америки, відображають функціонування конгресу США, інституту президентства і виконавчої влади, судової системи, регіонального і місцевого управління [2].

*Постановка завдання. Метою дослідження є виявлення в працях кінця минулого - початку нинішнього століть елементів внеску до методології та теорії порівняльного публічного адміністрування, найбільш значущих із точки зору використання як елементів теоретико-методологічної бази під час удосконалення механізмів вітчизняного державного управління.*

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Піднятися на новий рівень у межах комплексу дисциплін науки державного управління, на нашу думку, дає змогу звернення до методологічних і концептуальних напрацювань так званого порівняльного публічного (державного) адміністрування (англ. comparative public administration). Провідні фахівці з цієї дисципліни Г.Баланофф (Balanooff), М.Ван Уорт (Van Wart) і К.Прайор (Pryor) зазначають, що так називають підгалузь або підхід до розв'язання проблем науки державного управління, що порівнює адміністративну практику в різних країнах і веде пошук теорій, придатних для широкого застосування під час вивчення відповідної практики у світі [5, р. 456]. А втім, підкреслимо, що вже в період становлення наукової підгалузі акцентувалося ключове значення і парадигматичний статус міжнародної компаративістики для всього комплексу державно-управлінських наук [див., напр., класичну працю Р.Даля (Dahl): 9].

Спеціалісти з питань порівняльного публічного адміністрування акцентують увагу на тому, що особливі відносини склалися в цієї підгалузі, як і в науки державного управління взагалі, із соціологічними науками. Підкреслюється, що соціологія завжди орієнтувалася на порівняльний підхід і широкую перспективу, охоплюючи у своєму аналізі культурні, історичні та економічні чинники. Велика частина макрорівневих теоретичних напрацювань у галузі порівняльного державного адміністрування здійснена в межах соціологічної традиції [12].

Точкою відліку самостійного існування порівняльного державного адміністрування як наукової підгалузі вважають 1952 р., коли в м. Прин-

стоні (США) відбулася перша Конференція з порівняльного адміністрування. Перший період розквіту цього підходу припав на 1962-1971 рр. Мабуть, найбільший теоретичний внесок до компаративістики в галузі державного адміністрування на початковому етапі її розвитку зробив американський учений Ф.Ріггс (Riggs). Його перші серйозні праці являли собою реакцію на непридатність застосування веберівської моделі за межами суспільств із класичним західним "бюрократичним" способом керування [21]. Також Ф.Ріггс став чи не найяскравішим представником загальносистемного підходу (англ. general systems approach), який, на нашу думку, у межах підгалузі порівняльного державного адміністрування є найбільш цінним з евристичної точки зору. Згідно з цим підходом порівняльне вивчення передбачає дослідження публічного адміністрування як складової суспільства разом із його національним господарством, політичною системою, сферою соціальних відносин тощо [22]. Інакше кажучи, вчені, які керуються цією методологією, в аналізі адміністративних систем мають наголошувати на значущості для їх функціонування й розвитку всієї сукупності культурних, історичних та економічних чинників.

Стосовно проблеми стандартів порівняльних досліджень приєднуємося до авторів, які вважають неправильним, коли до компаративістських зараховуються лише ті з них, що в очевидний спосіб присвячені систематичному порівнянню публічного адміністрування двох або більше країн. Ми згодні з підходом, за яким до предметної сфери цього напрямку потрапляють і всі ті "дослідження окремих випадків" (англ. case studies) державно-адміністративної діяльності у зарубіжних країнах, що вочевидь мають порівняльний елемент [24]. Адже "кейс-стаді" цього типу склали до двох третин обсягу досліджень у галузі порівняльного публічного адміністрування [27, р. 245].

Наприкінці 1980-х рр. починається новий розквіт науки порівняльного публічного адміністрування, нинішній етап її розвитку. Утім, в одній із найвпливовіших праць кінця цього десятиліття автори дотепно зазначали: "Єдина річ, яку можна з упевненістю стверджувати стосовно майбутнього порівняльного державного адміністрування, полягає в тому, що дисципліна це майбутнє моє" [8, р. 384]. Далі спинимося на ключових положеннях досліджень, що з'явилися починаючи з 1987 р. Але одразу хочемо зазначити, що в цілому напрям розвитку підгалузі порівняльного публічного адміністрування протягом наступних двох десятиліть характеризується як рух від загальної теорії до загальних "будов" - саме так, у множині [6, р. 269].

Автори першої з найвідоміших праць етапу Дж. Абербах (Aberbach) і Б.Рокман (Rockman) наголошували на тому, що національні адміністративні системи нелегко характеризувати як цілісні зразки, враховуючи ту обставину, що в їх межах існує варіативність на рівні підсистем. За окремими аспектами адміністрування внутрішні системні розбіжності можуть бути значні-

шими, ніж розбіжності між системами. Більше того, адміністративні будови перебувають у постійному плині, процесі невинних змін, і поняттєво-категоріальний апарат, що їх відображає, також повинен мати здатність змінюватись у часі. Те ж саме повною мірою стосується середовища, в якому здійснюється публічне адміністрування, та його дослідження й відображення державно-управлінською наукою [4, р. 477, 484].

У наступній праці з числа найсерйозніших було продемонстровано, що слабким місцем порівняльного публічного адміністрування є доступність і надійність даних. Вони можуть бути не лише недостатніми з точки зору обсягів, але й уразливими з точки зору можливих маніпуляцій, оскільки їх будова часто визначається прямо залученими до процесу дієвими особами та агентствами суто у власних інтересах [13, р. 323].

Логічним продовженням цієї лінії було теоретико-методологічне виокремлення групи розвідок, що дістала назву "слабкіших" варіантів досліджень у підгалузі порівняльного публічного адміністрування. Вони вибудовуються за рахунок того, що спираються на суттєві когнітивні спрощення явищ і процесів значно складнішої соціальної реальності. Тобто йдеться про дослідження, предмет яких свідомо визначається за допомогою дещо "послаблених" дефініцій [10].

Наступна з найгрунтовніших публікацій періоду висунула в центр уваги порівняльного державного адміністрування взаємовідносини між політичними діячами та бюрократами. При цьому наголошувалося на необхідності як наукового фіксування міжнародних відмінностей у цій сфері, так і відстежування зрушень, що відбуваються в ній із плином часу [17, р. 421].

Було звернено увагу на необхідність залучати до кількісних міжнародних порівнянь лише надійні та валідні дані. При цьому підкреслювалося, що відсутність їх великих, незалежних масивів не робить неможливим компаративний аналіз, як це відбувається, скажімо, у дисципліні порівняльної політики. Методологія порівняльного публічного адміністрування у цій частині з самого початку була й залишається більш гнучкою [19].

Чи не найзначнішою подією за увесь час інституціалізованого розвитку підгалузі стала поява в 1995 р. ґрунтовної монографії потужного міжнародного колективу авторів - провідних фахівців своїх країн у сфері порівняльного публічного адміністрування [7]. Її редактор шведський учений Й.П'єрр (Pierre) у власних розвідках, зокрема у вступній статті до згаданої монографії [20], обґрунтовує свій амбітний проект дослідження проблем порівняльного державного адміністрування, що базується на характеристиці трьох груп змінних величин. Такими групами є: внутрішньоорганізаційна динаміка бюрократії, що охоплює змінні дієвих осіб, структур і поведінки; політико-адміністративні відносини; й відносини між державно-адміністративними структурами та громадянським суспільством.

У середині 1990-х рр. багато представників підходу почали наголошувати на "маятниковому" характері його розвитку та взагалі розбудови теорії публічного адміністрування. Йдеться про те, що постійно спостерігаються періоди "амнезії" чи "сліпоти" стосовно до вже створеної теорії та напрацювань попередників [див., напр., у порядку появи: 17, р. 408; 19, р. 138-139; 14]. Вважаємо, що вже сама неодноразова констатація цього факту є певною запорукою того, що надалі від рецидивів цієї хвороби галузь може бути позбавлена. Принаймні ключові праці, які з'являлися з того часу, вочевидь зорієнтовані на спадкоємність.

У межах підгалузі інтенсивно здійснювалася саморефлексія. Багато науковців розмірковували над тим, чому так важко в цій сфері долати шлях від опису до класифікації і в остаточному підсумку - до перевірки теорії. Зрозуміло, що причин існує кілька. Але, хоч би як це дивно чути прихильникам "чистоти" наукових пошуків, серед фахівців із порівняльного публічного адміністрування наявний консенсус стосовно того, що першоджерело негараздів - нестача часу, коштів та інституційної підтримки. Зокрема, на прикладі США це переконливо продемонстрував класик підходу Ф.Ріггс [23].

Багато уваги приділялося проблемі відновлення довіри до держави, її інституцій і державних службовців. Адже різке зниження рівня такої довіри є гострим, болючим питанням навіть для благополучного світу західних демократій. З-поміж здобутків у цій частині виділимо ретельно науково обгрунтовані пропозиції Й.П'єрра стосовно підтвердження ключового статусу "пересічних" громадян [20, р. 12-13]. А один із провідних теоретиків публічного адміністрування Ф.Маріні (Marini) зосередив дослідні зусилля на пошуку шляхів утворення демократичної легітимності, що не є виборчою за своїм характером [18, р. 369].

На рубежі століть у межах підгалузі здійснювалось опрацювання інструментів вторинного аналізу. Як відомо, для нього масив інформації утворюють монографії та журнальні статті. Треба чітко усвідомлювати обмежену валідність цього інструментарію, адже далеко не завжди можна встановити, які твердження дійсно базуються на емпіричному матеріалі, що всебічно відображає соціальну реальність, а які взято з інших праць, що містять переважно теоретичні побудови або особисті враження авторів, не підкріплені результатами конкретно-соціальних досліджень [11, р. 160].

Матеріалами емпіричних досліджень у сфері порівняльного публічного адміністрування все ширше послуговуються провідні міждержавні організації - такі, як ОЕСР, Світовий банк та МВФ. Розгортання порівняльного наукового пізнання для розуміння політичних і культурних змінних адміністративної поведінки та виконання державними структурами своїх завдань, що виходить за межі кращих практик і зразків, є дуже корисним, оскільки дає змогу більш обгрунтовано розглядати питання про фінансу-

вання певних країн та агентств [26]. Хоча досвід незаперечно доводить: якщо держава хоче підвищити ймовірність одержати підтримку як з боку власного громадянського загалу, так і з боку міжнародного співтовариства, не слід надто ускладнювати адміністративні процедури [25].

У науці порівняльного публічного адміністрування протягом поточного десятиліття спостерігалось поширення неінституціонального, організаційно-структурного і мережевого підходів. Усе більшою мірою у межах підгалузі вони застосовувалися для розуміння реформ державного сектору в різних країнах, їх масштабу і природи. Було наочно продемонстровано, що знання відмінностей у сфері політико-адміністративних відносин може допомогти під час виявлення того, хто саме здійснює таке реформування, у який спосіб і чому [16].

Спинимось на внеску, який у 2004 р. зробили до наукової підгалузі мексиканські фахівці Д.Арельяно-Гаульт (Arellano-Gault) і А.Дель Кастільо-Вега (Castillo-Vega). Ці автори доводять, що у межах західної мегацивілізації треба насамперед аналізувати й порівнювати три різні мегатрадиції державного адміністрування: англосаксонську, латинську і скандинавську. Очевидно, що кожна з цих категорій охоплює велику групу держав. Відповідно вони не враховують багато моментів, якими відрізняється адміністрування в окремих країнах кожної з груп. Утім, застосування в науковому дослідженні подібних узагальнюючих, наднаціональних "ідеальних типів" (позначення класика суспільствознавства М.Вебера) може бути корисним. Тим більше, що в узагальнювальній праці подається всебічна характеристика кожної з трьох згаданих мегатрадицій, докладно розглядаються їх особливості [1, с. 44-48].

Підсумовуючи пошуки в межах підгалузі наприкінці минулого - на початку нинішнього століть і відображаючи поточну ситуацію, М.Бранс (Brans) пише: "Немає загальної теорії, що відповідала б на перелічені та інші центральні питання як практики, так і науки публічного адміністрування. Створення такої теорії не є ані можливим, ані бажаним. До цих питань краще підходити, спираючись на загальні будови, в яких головні залежні змінні узгоджено, збирання необхідних первинних і вторинних даних уможливлено і теоретичне пояснення взаємозв'язку між змінними величинами сповнено змісту" [6, р. 280]. Погоджуємося з цим твердженням.

*Висновки і перспективи подальших розробок.* Наукова новизна результатів дослідження полягає в наступному:

- уточнено співвідношення галузі наук з державного управління і підгалузі порівняльного публічного адміністрування;
- наголошено на значенні для підгалузі порівняльного державного адміністрування підвищення інтенсивності взаємодії з галуззю соціологічних наук, зокрема за рахунок застосування так званого загальносистемного підхо-

ду (згідно з ним публічне адміністрування розглядається як підсистема соціальної системи, чиє функціонування та розвиток перебувають під постійним потужним впливом з боку всіх інших сфер суспільної життєдіяльності);

- охарактеризовано особливості сучасного етапу розвитку науки порівняльного публічного адміністрування;

- найсерйозніші праці, опубліковані наприкінці минулого і на початку нинішнього століть, оцінено під кутом зору наукового внеску авторів у розв'язання ключових теоретико-методологічних проблем підгалузі.

Теоретичне значення відповідних положень зумовлюється тим, що вони являють собою важливий елемент методології створення наукової концепції вдосконалення системи механізмів державного управління України на сучасному етапі суспільного розвитку. Їх практична значущість випливає з можливості та корисності застосування одержуваних дослідних результатів із метою покращення якості та підвищення ефективності функціонування вітчизняної системи механізмів державного управління. Подальші розробки з цієї теми, на нашу думку, мають бути пов'язані насамперед із аналізом інституційного виміру в межах науки порівняльного державного управління та публічного адміністрування.

#### **Список використаних джерел**

1. *Кондратюк Т.* Поняття та основні традиції світової науки і практики державного управління / Т. Кондратюк // Зб. наук. пр. НАДУ / [заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева]. - К. : Вид-во НАДУ, 2005. - Вип. 1. - С. 41-50.
2. *Кондратюк Т. В.* Основні особливості американської версії англосаксонської традиції державного управління / Т. В. Кондратюк // Економіка та держава. - 2008. - № 6. - С. 77-79.
3. *Пронкин С. В.* Государственное управление зарубежных стран : учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений / С. В. Пронкин, О. Е. Петрунина. - М. : Аспект Пресс, 2001. - 416 с.
4. *Aberbach J. D.* Comparative administration: methods, muddles and models / J. D. Aberbach, B. A. Rockman // Administration and Society. - 1987. - Vol. 18. - N 4. - P. 473-506.
5. *Balanoff H.* Comparative public administration / H. Balanoff, M. Van Wart, K. Pryor // International encyclopedia of public policy and administration / [editor in chief J. M. Shafritz]. - Boulder (Colorado) : Westview, 1998. - Vol. 1. - P. 456-461.
6. *Brans M.* Comparative public administration: from general theory to general frameworks / M. Brans // The handbook of public administration: Concise paperback edition / [edited by B. G. Peters and J. Pierre]. - Los Angeles etc. : SAGE, 2007. - P. 269-284.
7. *Bureaucracy in the modern state: an introduction to comparative public administration* / [edited by J. Pierre]. - Aldershot (Hants, England) : Edward Elgar, 1995. - XV, 224 p.
8. *Caiden G.* Towards the future of comparative public administration / G. Caiden, N. Caiden // Public administration in world perspective / [editors O. P. Dwivedi and K. M. Henderson. - Ames (Iowa) : Iowa State University, 1990. - P. 363-399.
9. *Dahl R. A.* The science of public administration / R. A. Dahl // Public Administration Review. - 1947. - Vol. 7. - N 1. - P. 1-11.