

1. Економічний розвиток:

- виробництво: промисловість, формування сприятливого інвестиційного клімату;
- розвиток інфраструктури ринку: невиробнича сфера, ринок товарів і послуг, фінансові та кредитні інститути, мале підприємництво;
- регулювання ринку праці: сприяння зайнятості, збереження і створення нових робочих місць, можливість вибору.

2. Соціальний розвиток:

- здоров'я населення: удосконалення системи охорони здоров'я, профілактика захворювань, формування психології та ідеології здорового способу життя;
- виховання, освіта і наука: дошкільна освіта, середня освіта, додаткова освіта, вища освіта, наукова діяльність;
- соціальна політика: сім'я, захист материнства і дитинства, удосконалення системи соціальної підтримки населення, надання соціальної підтримки ветеранам, інвалідам та людям похилого віку;
- створення умов для розвитку особистості: створення умов для збереження культурної спадщини та розвитку культури, інфраструктура дозвілля, фізкультура і спорт, соціалізація молоді.

3. Удосконалення середовища проживання:

- охорона навколишнього середовища, використання природних ресурсів: збереження екологічної рівноваги в регіоні, санітарно-епідеміологічне благополуччя населення, раціональне використання природних ресурсів, водокористування, утилізація відходів;
- безпека: забезпечення громадського порядку, права захищеність населення, захист прав споживачів;
- облаштування території регіону: регулювання планування та забудови, благоустрій, житло, дорожньо-транспортна інфраструктура, інженерно-енергетичний комплекс, ресурсозберігаючі технології, естетичний образ регіону;
- розвиток інформаційного простору регіону: інформатизація управління, інформаційні технології та телекомунікації, розвиток ринку інформаційних і консалтингових послуг, заборони масової інформації.

4. Управління регіоном:

- муніципальна власність: управління муніципальним майном, регулювання земельних відносин, управління бюджетним потенціалом;
- розвиток регіонального самоврядування: вдосконалення правової основи регіонального самоврядування, взаємодія органів регіонального самоврядування з населенням.

Оскільки стратегія розвитку регіону є теоретичною основою для діяльності в усіх сферах регіонального господарства, ставилося завдання: охопити всі напрямки та сфери діяльності в регіоні.

Етап 3. Формування локальних цілей і напрямів розвитку регіону.

Етап 4. Узгодження локальних цілей і напрямів розвитку регіону з городами.

Етап 5. Інтеграція локальних цілей і напрямів розвитку регіону. Оцінка інтегрального ефекту і оптимізація системи.

Висновки. Вдосконалення методичних підходів до оцінки рівня сталого розвитку регіону через дослідження окремих напрямів розвитку регіону та врахування глобальних цілей надасть можливість визначити інтегральний рівень розвитку у відповідних сферах та класифікувати їх за характером проблемності. Модель сталого розвитку необхідно розглядати як комплексну процедуру державного управління у вигляді системи функціонально-орієнтованих блоків, що реалізуються в певній поетапності: 1) концептуально-аналітичний; 2) балансово-ресурсний; 3) виявлення пріо-

ритетів сталого розвитку та самозабезпечення; 4) управління сталим розвитком регіону; 5) формування стратегії сталого розвитку.

Література.

1. Арманд Д. А. Нам и внукам. – М., 1964.
2. Алексеев В. Н. Регион: теория и практика устойчивого развития / В. П. Алексеев, Б. Е. Шнилев. – М.: БСТ, 1998.
3. Борис Коробко. Энергетика та сталий розвиток. Інформаційний посібник для українських ЗМІ. – 2007. – С. 20.
4. Брянцева И. В. Экономическая устойчивость предприятия: сущность, оценка, управление. – Хабаровск, издательство ХГТУ, 2003. – 211 с.
5. Виссема Х. Стратегический менеджмент и предпринимательство: возможности для будущего процветания. – М.: Финпресс, 2000. – 271 с.
6. Градов А. П. Экономическая стратегия фирмы. – Сиб.: Спецлит., 2000.
7. Україна у глобальних вимірах сталого розвитку / Михайло Згуровський («Дзеркало тижня». – № 19 (598)20. – 26 травня 2006).
8. Касимов Н. С. От экологического образования к образованию для устойчивого развития // Образование для устойчивого развития: Материалы семинара «Экологическое образование и образование для устойчивого развития». – М. – Смоленск, 2004.
9. Касимов Н. С., Мазуров Ю. Л., Тикунов В. С. Концепция устойчивого развития: восприятие в России // Вестник РАН. – Т. 74. – 2004. – № 1.
10. Корниенко В. И. Основы менеджмента устойчивого развития. – М.: Ступени, 2002.
11. В. Трегобчук. Концепція сталого розвитку для України. Вісник НАН України. – 2002. – № 2.
12. Урсул А. Д. Путь в ноосферу. Концепция выживания и устойчивого развития цивилизации. – М., 1993.
13. www.un.org/russian.
14. www.kmv.gov.ua/getdoc.asp?Id=11229.

УДК 342.5

Зінаїда Балабаєва

ВУДРО ВІЛСОН ПРО ВИТОКИ ТА ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ ТЕОРІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

У статті аналізуються погляди В. Вілсона на витоки та причини виникнення теорії публічного адміністрування, які були викладені ним у знаменитій статті «Вивчення адміністрування». Особлива увага приділяється визначенню поняття «публічне адміністрування», характеристикі В. Вілсоном соціально-політичного та економічного контексту ХІХ століття, в якому виникла теорія публічного адміністрування, його поглядам на роль державної служби у здійсненні політичних рішень.

Ключеві слова: публічне адміністрування, публічна політика, державна політика, державна служба, публічна служба, Адміністративна реформа.

4 ноября 2010 года на кафедре региональной политики и публичного администрирования ОРИГУ НАГУ сос-

© Балабаєва З.В., 2010.

тоялся круглый стол на тему «Публічне адміністрування: понятійний аспект», на котором отмечалось, что введение в преподавание в системе НАГУ при Президенте Украины специализации «публичное администрирование» требует четкого понимания предмета данной дисциплины. Для этого необходимо изучение предшествующего опыта исследования данной проблемы, изучения классических работ ученых американской, европейской и российской школ, работ украинского ученых. Прежде всего, очень важно поделиться с важнейшими понятиями, учитывая эволюцию теории публичного администрирования и практику политической жизни. Данная статья подготовлена по материалам выступления на заседании круглого стола.

С конца 90-х годов XX века резко усиливается интерес к политологическому анализу государственного управления и политики. Этому способствует критика бюрократических и рыночных концепций управления. Все большее внимание уделяется проблеме связи общества и государственного управления, ответственности, вовлечения общественности в управленческий процесс, демократизации системы государственного управления, гражданской культуре управления, политическим ресурсам управления, этике и политической философии управления и т.д.

Начиная с 2000 года в Украине и России появляется целый ряд работ, посвященных исследованию теоретических проблем публичного администрирования. Сложные политические процессы, сопровождающие трансформацию постсоциалистических обществ, поставили перед учеными задачу их теоретического осмысления. Возникла потребность поднять целые пласты зарубежной и отечественной классической литературы с тем, чтобы не блуждать в потемках и не пытаться изобретать уже существующее в области теории публичного администрирования. Значимым событием в этом плане стал перевод на русский язык и публикация сборников текстов «Классики теории государственного управления: американская школа» под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда [3], «Классики теории государственного управления: управленческие идеи в России» под ред. Ю. Ю. Петрунина [5], осуществленная Московским государственным университетом. В Одесском региональном институте государственного управления было издано учебное пособие «Державне управління: основи теорії, історія і практика: навчальний посібник» [8]. Следует отметить также фундаментальные работы российских ученых И. А. Василенко, Л. Д. Сморгунова, А. И. Соловьева. Исследованием этих проблем занимались отечественные ученые В. Д. Бакуменко, П. И. Надолишый, Н. М. Ижа, Г. И. Арабаджи, Я. В. Немировский и др.

В отечественной науке недостаточно анализируются работы зарубежных классиков теории публичного администрирования, произошел определенный отрыв от огромных пластов теоретической мысли Европы и США, которые имеют значительный опыт в исследовании истории и теории публичного администрирования. Серьезной задачей является восполнение этого пробела.

Автором ставится задача проанализировать взгляды классика теории публичного администрирования американской школы Вудро Вильсона на истоки и причины возникновения теории публичного администрирования.

В изложении материала мы исходим из следующего определения понятия «публичное администрирование» – это организационная работа аппарата государственных и негосударственных институтов по выполнению политических решений.

Существует достаточно много определений этого понятия в научной литературе, энциклопедиях и других публикациях. В частности, «Британика» дает следующее определение: «Публичное администрирование это имплементация в практику правительственных решений..., это планирование, организация, направление, координация и контроль за осуществлением управленческих операций» [10]. Российский ученый Л. Д. Сморгун: «Публичное администрирование – отрасль политической науки, предметом кото-

рой является организация и деятельность государственных органов и связанных с ними предприятий и учреждений по удовлетворению общественных интересов [6, с. 5]. Украинские ученые дают такое определение публичного администрирования – «...публічне адміністрування можна розглядати передусім як виконавчо-розпорядчу, у т. ч. контрольно-наглядову, діяльність органів публічної влади і надання ними адміністративних послуг» [8, с. 11].

Вот как определяет это понятие американский «Путеводитель по колледжам, готовящим специалистов по публичному администрированию»: «Публичное администрирование может быть определено как имплементация политики государственных служащими в рамках исполнительной деятельности правительства. Публичные администраторы управляют практически каждым направлением публичной службы на федеральном уровне, на уровне штата и местном уровне, предлагая возможные пути в формировании будущего» [11].

Как соотносятся между собой понятия «публичное управление» и «публичное администрирование»? Понятие «публичное управление» включает в себя «публичную политику» и «публичное администрирование». Понятие «публичное управление» шире, чем понятие «государственное управление», оно включает кроме деятельности государственных органов управленческую деятельность негосударственных институтов. Для анализа ранних периодов развития государства, когда еще не было негосударственных институтов, занимающихся управленческой деятельностью, мы употребляем понятие «государственное управление».

Первые работы по государственному управлению появились еще в глубокой древности. Уже с тех времен известны работы философов Китая, Греции, Рима, Египта, содержащие рекомендации по различным аспектам управления. Однако, в течение почти двух тысячелетий – со времен античности и вплоть до XVIII в. – все знания о социальных явлениях были единой целостной системой, которая сводилась к политике, а общественная жизнь была подчинена интересам государства. Это явилось основной причиной того, что теория государственного управления развивалась в русле общей политологической традиции и лишь в конце XIX в. стала выделяться в самостоятельную область научных исследований.

Существенный импульс к разработке теории публичного администрирования был дан реформами, централизованно проводимыми в США и странах Западной Европы в последние десятилетия XIX в. и в первые десятилетия XX в.

Американский ученый Вудро Вильсон (1856–1924), президент США в период (1913–1921), являющийся основателем американской школы теории публичного администрирования, в своей знаменитой статье «Изучение администрирования» [12] писал: «Наука об администрировании это поздний продукт науки о политике, которая насчитывает более двух тысяч лет. Она возникла в нынешнем столетии при жизни нашего поколения. Почему так поздно? Администрирование это наиболее видимая (очевидная) часть деятельности правительства; это правительство в действии; это исполнительная, оперативная, наиболее видимая часть деятельности правительства и она имеет такую же длительную историю, как и само правительство. И можно было бы предположить, что эта деятельность вызовет интерес ученых в самый ранний период истории систематических исследований» [12, с. 1].

«Однако, до настоящего времени, – пишет он, – никто не занимался систематическим изучением этой деятельности правительства. Жизнь была намного проще. Функции правительства были простыми, поскольку сама жизнь была простой. Не было сложной системы публичных доходов и публичных долгов, над которыми бы ломали головы финансисты. Следовательно, не было и финансистов, о которых надо было бы ломать голову. Никто из обладателей власти не терялся в ее использовании. Самым большим был вопрос: кто должен этим владеть? Количество населения позво-

ляло легко им управлять. Право собственности было простым. Было много ферм, но не было бирж и облигаций. Скота было больше чем корпоративных интересов» [12, с. 1]. Раньше проблема управления была в значительной степени проблемой личных качеств правителей.

В период XVIII–XIX веков центральным вопросом, обсуждавшимся учеными, был вопрос о сопротивлении европейских монархий продвижению демократии, об их стремлении провести такие преобразования, «в рамках которых олигархия могла бы выстроить для себя основы для привилегий и в которых тирания нашла бы возможность подчинить себе всех соперников» [12, с. 1]. Ведь идеи Французской буржуазной революции XVIII века, становление демократии в США и Англии заставляли европейские монархии искать новые подходы к управлению и поиску средств для их совершенствования. «Среди таких подходов к теории, – пишет В. Вильсон, – не находилось места для изучения администрирования. Главным был вопрос: кто должен издавать законы, какими должны быть эти законы. Другой вопрос – как эти законы должны соотноситься с просвещением, равенством, с быстротой и без трений отодвигался в сторону как «практическая деталь», которую разрешат клерки, когда получать конкретные рекомендации свыше» [12, с. 1].

Однако, функции правительства со временем становились все сложнее и труднее, они становились более многочисленными. Теперь администрирование касается всех сторон жизни. Наблюдая каждый день все новые проблемы, которые должно решать государство, возникает потребность узнать, как оно должно с ними справляться [12, с. 2]. «Вот почему, – пишет В. Вильсон, – должна была возникнуть наука об администрировании, которая призвана облегчить деятельность правительства, усилить и очистить его организацию и наполнить его обязанности добросовестностью. Это одна из причин, почему возникает такая наука» [12, с. 2].

Государственная служба начала централизованную перестройку, с одной стороны, это объяснялось увеличением численности чиновничества, с другой – изменением его качественного состава. В частности, постоянно возрастало количество чиновников низших разрядов (секретарей, делопроизводителей и т.п.), которые должны были обслуживать сам процесс делопроизводства в учреждениях и обеспечивать бесперебойное функционирование всех звеньев государственной машины. Само расширение состава «канцелярии» (франц.— *Vureau*) было одним из характерных признаков централизации государственного управления. Отсюда произошли термины «бюрократия», «бюрократизация» [1].

Теория публичного администрирования возникла в Европе, она была создана учеными Германии и Франции. В. Вильсон объясняет это таким образом: «Во-первых, потому что деятельность правительств в этих странах не требовала народного согласия и поэтому можно было принять большее количество решений; во-вторых, желание сохранить монополию правительства заставляло монополистов быть заинтересованными в применении наименее раздражающих средств управления, чтобы избежать революционных потрясений» [12, с. 5]. Именно в этих странах правители должны были лавировать, стремясь не допустить бунта [12, с. 5].

В отличие от Англии, которая приближала демократию медленными конституционными реформами, страны континентальной Европы длительное время сопротивлялись изменениям, стремясь не допустить революцию, используя смягченные методы абсолютистского правления. Они пытались учитывать интересы разных сословий и групп, дали народу конституцию и определенные права, но даже после этого правление оставалось деспотичным, хотя и с патерналистскими чертами. В. Вильсон пишет: «Они сделали себя достаточно эффективными, чтобы не быть изгнанными; сдержанными в своих действиях, чтобы не быть замеченными; достаточно просвещенными, чтобы избежать бесцеремонных вопросов; достаточно щедрыми, чтобы не быть заподозренными; достаточно могущественными, чтобы противостоять мятежу. Но,

чтобы все это выполнить, надо было тщательно все изучать и они все внимательно изучили» [12, с. 5].

Во Франции одним из основоположников науки о публичном администрировании является Александр Франсуа Вивьен (1799–1854), французский мыслитель и государственный деятель. Именно он в 1845 г. опубликовал свою работу «Очерки об администрации», в которой выделил администрацию как особую составляющую системы государственного управления. Работа представляет собой первое серьезное исследование в области науки государственного управления, построенное по единому плану и на собственной концептуальной основе. Несмотря на политическую нестабильность того времени особенно плодотворными были практические результаты деятельности А. Ф. Вивьена. Были созданы специализированные министерства, разработан закон о государственных служащих и процедура их набора, проведена децентрализация аппарата.

В своей книге он писал, что политическая власть тесно связана с административной, которая однако отлична от неё. «Вся ее (политической власти) функция – это инициатива, оценка, руководство, совет; она вдохновляет её (административную власть) идейно, если так можно выразиться, она дает знамена администрации. За ней (администрацией) зарезервировано действие, то есть выполнение законов и практическое материальное осуществление полномочий, данных правительству. Политическая власть – это голова, а административная – руки» [Цит. по 4, с. 70–71].

В Пруссии родоначальником науки о публичном администрировании был немецкий ученый Лоренц фон Штейн (1815–1890), который в 1855 году был профессором в университете Вены, его основная работа – «Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии». В то время публичное администрирование рассматривалось с точки зрения административного права, но именно Лоренц фон Штейн первым сказал, что такая трактовка слишком узка для понимания публичного администрирования и заявил, что эта наука является комплексной и основывается на таких дисциплинах как социология, политическая теория, административное право и публичные финансы. Он назвал публичное администрирование интегративной наукой и она должна рассматриваться как в научном, так и прикладном аспекте. Это именно наука, потому что она добывает истину с помощью научных методов.

В то же время в Америке этого периода, по мнению В. Вильсона, не было трудностей в управлении. В новой стране всем было место для участия в управлении, благодаря либеральным принципам и также не было ограничений в применении способностей в практической политике. «В течение длительного времени, – утверждает В. Вильсон, – у нас не было настоятельной потребности в разработке планов и методов администрирования. Мы медленно накапливали в наших библиотеках данные об исследованиях в этой области, появлявшихся в Европейских странах» [12, с. 5].

В Соединенных Штатах Америки в 60-х годах XIX века на федеральном уровне практически отсутствовала профессиональная бюрократия в европейском понимании. Большое распространение получила введенная в 1829 году президентом Э. Джексоном «*victor's spoils system*» («система дележа добычи»), согласно которой должности получали представители победившей партии. Большую популярность в конце XIX – начале XX века получила точка зрения о необходимости введения в США «рациональной» модели государственной службы европейского образца. В 1883 году в соответствии с Законом Пендлтона (Закон о государственной службе) была введена единая система должностей, окладов и квалификационных экзаменов для значительной части государственных служащих, что нанесло удар по «системе дележа добычи».

Однако пришло время, когда и в Америке появилась настоятельная потребность в знаниях о публичном админист-

рировании. Начало было положено В. Вильсоном, его знаменитой статьей «Изучение администрирования», написанной в 1886 г. и изданной в 1887 г. Поводом для ее написания явилось принятие закона Пендлтона, на основании которого был осуществлен переход к системе «merit system» (подбор кадров служащих по принципу компетентности).

Последующее быстрое развитие науки государственно-го управления в США объясняется различными причинами. С одной стороны, самоуправление местных сообществ и федеральный характер государства сводят к минимуму задачи государственного управления, а с другой – потребность в совершенствовании управления ощущается здесь сильнее, чем где бы то ни было, вследствие необходимости улучшать управление в городах и графствах, развивать государственную службу. Но прежде всего быстрое развитие публичного администрирования связано с вложением огромных материальных средств, созданием школ публичного администрирования во всех ведущих университетах, где решаются три основные задачи: подготовка государственных служащих, повышение их квалификации и проведение научных исследований в области публичного администрирования.

Распространению преподавания публичного администрирования способствовали следующие факторы: глубокая уверенность в том, что исследования в этой области имеют высокую практическую значимость и убеждение, что наука административного управления и наука управления частным предприятием должны быть сближены. Поэтому эти курсы читались одним и тем же аудиториям, что способствовало появлению специалистов, учебников, исследовательских работ. Кроме того, следует учитывать, что в США вузы пользуются большей свободой в составлении учебных программ и выборе преподавателей, чем в других странах.

В. Вильсон писал: «Если следовать конституционной истории ведущих наций современного мира, они все в своем развитии прошли три этапа изменения систем управления и которые пройдут все остальные нации: первый – абсолютизм и административная система, соответствующая абсолютизму; второй связан с принятием конституции, ограничивающей абсолютизм, и возникновением гражданского контроля, когда администрирование вынуждено с ним считаться; и третий, когда суверенный народ создает систему администрирования на основе новой конституции, в соответствии с которой он получил свои полномочия» [12, с. 8].

В. Вильсон выстроил последовательность процесса изучения администрирования. «Перед тем как приступить к изучению публичного администрирования, – писал он, – необходимо сделать следующее:

- изучить, что сделано ранее по этой проблеме, изучить историю эволюции проблемы;
- точно определить предмет исследования;
- определить наиболее действенные методы исследования и точные политические концепции, которым необходимо следовать» [12, с. 2]. «До тех пор, пока мы не решим эти проблемы, – говорил он, – мы будем двигаться без карты и компаса» [12, с. 2].

Целью изучения публичного администрирования, по его мнению, является, «во-первых, выяснение, что правительство может должным образом и успешно делать и, во-вторых, как оно может сделать это с наибольшей эффективностью и с наименьшими затратами денег или энергии. Мы очень нуждаемся в ответах на эти вопросы, – писал он, – и только внимательное изучение публичного администрирования может помочь нам» [12, с. 1].

В. Вильсон считал, что сфера администрирования – это сфера бизнеса. Она находится вне политической борьбы. «Административные вопросы не являются вопросами политическими. И хотя политика ставит определенные задачи перед административными работниками, она не должна манипулировать ими» [12, с. 10]. Смена политического

руководства не должна влиять на деятельность несменяемого административного аппарата. Задачей государственной администрации провозглашалось оперативное и компетентное проведение в жизнь решений любой группы политических лидеров – «избранников нации» [12, с. 10].

С его точки зрения, было еще одно отличие политики от администрирования, это отличие между конституционными и административными вопросами, между конституционными принципами и инструментальными принципами, связанными с возможными изменениями целей для достижения выгоды.

«Политика – это особая сфера, – говорил В. Вильсон, – администрирование – сфера технического персонала. Политика ничего не значит без помощи администрирования, но тем не менее администрирование – это не политика. Это разделение между политикой и администрированием, к счастью, слишком очевидно, чтобы вызывать дискуссии» [12, с. 10]. Бюрократия, рядовые служащие и их руководители «могут существовать только там, где они отодвинуты от политической жизни общества. Их мотивы, их цели, их действия и стандарты должны быть в чистом виде бюрократическими» (12, с. 14). В то же время, он делает отступление: «конечно, нет демаркационной линии, которая бы отделяла административные от неадминистративных функций» [12, с. 10– 11].

Однако, в действительности, этот вопрос вызвал дискуссии, которые не прекращаются и в настоящее время, в том числе и в Америке. Уже Л. Уайт поставил под сомнение жесткое разделение этих двух сфер деятельности, выделив в четвертом издании своей книги «Введение в науку государственного управления» (1926 г.) специальный раздел «Политика и управление». В нем он писал о том, что идея разделения политики и управления пришла в противоречие с современным состоянием дел, когда правительство все более и более влияет на процесс формирования политического курса и законотворческую инициативу, расширяя сферу своей компетенции. «Следовательно, – писал он, – утверждение, что политика и управление – это отдельные и автономные структуры или процессы в американской системе, очевидно ошибочное» (Цит. по 6, с. 18).

Франк Дж. Гуднау в работе «Политика и управление» разграничивает эти две сферы. Он пишет: «Эти две функции государственного управления для удобства могут называться соответственно Политика (Politics) и Управление (Administration). Политика должна иметь дело с системой политических мер или выражением воли государства. Управление должно заниматься исполнением этих политических мер» [7, с. 44]. В то же время он признает, что «...требования политической практики делают невозможным рассмотрение функций политики отдельно от управленческих функций. Политика должна до определенной степени контролировать управление, используя эти слова в более широком, чем ранее, значении» [7, с. 46].

Это противоречие между политикой и управлением нашло отражение в политической практике США. Так, актом прямого ограничения политической деятельности государственных служащих стал Закон Хэтча, принятый Конгрессом в 1939 году, который запретил им участвовать в избирательных кампаниях в любом качестве, а также использовать свое служебное положение в интересах какой-либо политической партии. Однако, в 70-х годах США все же вернулись к применению политических назначений.

Конечно, публичная администрация ограничена в своей деятельности и осуществляемой ею политике многими факторами: представительными органами власти, президентом, законом. Публичное администрирование осуществляет политику государства, но нельзя признать и того, что органы публичного администрирования, бюрократия зачастую играют самостоятельную роль в политическом процессе, оказывая на него существенное влияние. Повышение роли исполнительных структур власти в политике государс-

тва является очевидным фактом современного политического развития [6, с. 7].

Нельзя не согласиться с Л. Д. Сморгунковым, что публичное администрирование является важнейшим политическим ресурсом. Все партии и блоки, участвующие в борьбе за президентский пост или парламентское кресло, так или иначе стремятся заполучить этот ресурс в свои руки или оказывать на его функционирование влияние. Публичное администрирование является центром политической борьбы за власть. В этом отношении политика неотделима от администрирования, а администрирование – от политики. «Конечно, и другие структуры и органы государства относятся к государственной власти, но центр ее все-таки располагается в правительстве» [6, с. 7–8].

Интересной, с нашей точки зрения, является точка зрения российского ученого А. И. Соловьева. Он отмечает, что наличие «политической и административной подсистем» государственного управления показывает, что в едином процессе целеполагания сосуществуют различные логики выработки ориентиров, особые механизмы согласования интересов, особые мотивации акторов и стратегии выработки объединенных позиций, альтернативы применения тех или иных ценностей и традиций, норм и стереотипов, правил и технологий действий. Однако «...если рассматривать реальный, а не теоретически приукрашенный процесс выдвижения и реализации государством целей, то в нем неизбежно придется признать наличие (и не редко качественно расходящихся) различных логик движения его институтов, особые источники и мотивы активности у политиков и госчиновников, и неидентичные формы влияния последних на подготовку официальных документов, и их ориентацию на различающиеся принципы и ценности, и наличие у этих действующих лиц особых зон и характера ответственности, и многие другие, не сводимые к единому знаменателю компоненты» [9, с. 387].

В целом американская наука государственного управления и политики всегда находилась под влиянием проблемы дихотомии политика/администрирование, которая была обозначена В. Вильсоном еще в начале формирования этой отрасли знания.

Дуайт Вальдо (D. Waldo), книга которого «Административное государство» получила известность и оказала влияние на теорию государственного управления в США, показывает, что дихотомия политика/администрирование все еще остается существенной характеристикой американских споров об управлении. «Важной доктриной, – пишет он, – является политико-управленческий метод, согласно которому работа правительства может быть разделена на две части – принятие решений и их выполнение, при этом выполнение решений (управление) является или может стать наукой» [3, с. 185–186].

Фундаментальным вопросом исследования администрирования В. Вильсон считал проблему взаимоотношения администрирования и общественного мнения. «Какую роль общественное мнение должно играть в администрировании? – спрашивал он, – Оно должно играть роль авторитетного критика. Но проблема заключается в том, чтобы сделать общественное мнение эффективным, и в то же время, чтобы оно не было надоедливым. Критичность общественного мнения всегда неприятна, это как грубое управление деликатной машиной, но в то же время оно надежно, благоприятно и незаменимо» [12, с. 12–13].

С помощью каких средств общественное мнение становится контролем? «Практические реформы должны быть медленными и полными компромиссов. Там, где существует общественное мнение, – писал он, – там оно должно управлять. Кто захочет провести изменения, тот должен прежде всего пробудить у своих граждан желание к изменениям. Надо заставить общественное мнение прислушиваться и убедиться, что, то, что оно слышит, является правильным» [12, с. 8].

Роль общественного мнения В. Вильсон связывал с подготовкой государственных служащих. Он писал: «Достаточно ли просто научить граждан, что нужно требовать от администрирования и как этого достичь. Не обявано ли обще-

ство готовить кандидатов для публичной службы. Необходимо готовить работников аппарата правительства. Это должно осуществляться на конкурсной основе среди людей, готовых отстаивать либеральные ценности, а также обладать техническими знаниями. Технически обученная публичная служба станет незаменимой» [12, с. 14].

В. Вильсон призывал «изучать методы администрирования, применяемые в других странах, используя исторические и компаративистские методы. Чем больше мы изучаем различные формы администрирования в различных странах, тем лучше. Таким образом мы лучше узнаем свои собственные методы, их слабости и преимущества. Если мы знаем только самих себя, мы ничего не знаем» [12, с. 16].

Главной концепцией для США, считал он, должно быть – переплетение местного самоуправления и федерального управления. Главным должен быть вопрос каким образом эти институты должны взаимодействовать, чтобы наиболее полно отвечать интересам граждан на местном и федеральном уровне.

Рассматривая истоки и причины возникновения теории публичного администрирования, В. Вильсон связывал их с социально-экономическим и политическим развитием общества. Теория не может развиваться в вакууме, она является ответом на вопросы, которые задает политическая практика. Теоретическое наследие В. Вильсона и в целом ученых американской школы дает нам основу теоретико-методологического подхода к изучению широкого спектра проблем публичного администрирования, пониманию разнообразия путей его реформирования и совершенствования.

Литература.

1. Василенко И. А. Государственно-административное управление в странах Запада (США, Англия, Франция, Германия). Учебн. пособие для студентов вузов, изучающих «политологию». «государственное и муниципальное управление», «юриспруденцию» / Изд. 2-е, перераб. и доп.— М.: Издательская корпорация «Логос», 2001. — 200 с. http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Vasil/pril01.php.
2. Вальдо Д. Административное государство // Классики теории государственного управления: американская школа / Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, факультет государственного управления; ред. Дж. Шафритц, А. Хайд.- Москва: Изд-во московского университета, 2003. – С. 185–190.
3. Классики теории государственного управления: американская школа / Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, факультет государственного управления; ред. Дж. Шафритц, А. Хайд.- Москва: Изд-во московского университета, 2003. – 799 с.
4. Немирівський Я. В. Публічна адміністрація: зародження наук про адміністрацію та її родоначальники // Європейські орієнтири муніципального управління : Матеріали наук-практ. конференції за міжн. участю (14.03.2008) / За заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменко., Т. В. Іванової. – К.: Видавн.-поліграф. центр акад.муніципального управління, у 2-х частинах, Ч.2, 2008. – С. 70–72.
5. Классики теории государственного управления: управленческие идеи в России /Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, факультет государственного управления / под ред. Ю. Ю. Петрунина. – М.: РОССПЭН, 2008. – 799 с.
6. Государственное управление и политика: учеб. пособие / Под ред. Л. В. Сморгунова. – СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2002. – 564 с.
7. Гуднау Ф. Дж. Политика и управление // Классики теории государственного управления: американская школа / Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, факультет государственного управления; ред. Дж. Шафритц, А. Хайд. – Москва: Изд-во Московского университета, 2003. – С. 43–47.
8. Державне управління: основи теорії, історія і практика: навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надоліш-

ний, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджі / За заг.ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.

9. Соловьев А. И. Политико-административные механизмы в системе управления государством // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: матер. 7-й междунар. конференции факультета государственного управления МГУ им. М. В. Ломоносова (27 мая 2009 г.) в 2-х частях. – М., 2009.

10. Britannica // <http://www.Britannica.com/EBchecked/topic/482290/public-administration>.

11. Guide to College Majors in Public Administration // <http://www.worldwidelearn.com/online-education-guide/business/public-administration-major.htm>.

12. Wilson W. The Study of Administration // <http://teachin.gamershistory.org/library/index.asp?document=465>.

УДК 351.95

Тетяна Бодун

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ КОНФЛІКТІВ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті проаналізовано підходи до класифікації конфліктів, які найчастіше виникають у сфері державного управління. Проаналізовано причини виникнення та розгортання зазначених конфліктів.

Ключові слова: конфлікт, конфліктна ситуація, державне управління, класифікація конфліктів.

Конфлікт як соціально-політичне явище присутній у будь-якому суспільстві. Про його важливу роль писали вже стародавні мислителі, які стверджували, що джерело руху всього існуючого лежить в утворенні протиріч і їх боротьбі [2, с. 95].

В кожному реально існуючому суспільстві йде внутрішня боротьба між силами тоталітаризму і силами демократії. Центральне місце в цій боротьбі займає питання про допустимість конфлікту і про методи його регулювання.

Конфлікти в державно-управлінських відносинах являють собою природну форму взаємодії інститутів, організацій і індивідів. Конфлікт – це специфічна форма конкурентних інтеракцій сторін (двох або більше), що намагаються захистити й реалізувати свої інтереси шляхом заперечення інтересів і статусів своїх контрагентів.

Розглядаючи динаміку соціальних процесів у перехідний період важливо мати на увазі, що окрім конфліктів як соціальної форми прояву ентропії, які виводять соціум з рівноважного стану і визначають за багатьма параметрами початок і характер перехідного періоду, динаміка соціальних змін у транзитних соціумах значною мірою визначається об'єктом конфлікту, тобто самою соціальною системою, у якій він розгортається [5, с. 39].

Надаючи управлінським процесам певну динаміку, вони сигналізують суспільству про виниклі диспропорції, допомагаючи таким чином запобігати небажаному розвитку подій і – в остаточному підсумку – дезінтеграцію

механізмів регулювання макросоціальних відносин. Крім того, конфронтація одних суб'єктів керування неминуче припускає їхнє паралельне співробітництво й кооперацію з іншими учасниками управлінських відносин, що позитивно впливає на структуру й раціоналізацію таких відносин.

Сьогодні Україна перебуває у стані становлення нових соціальних відносин, відійшовши від свого тоталітарного минулого. Розбудова незалежної демократичної держави потребує кардинальних змін не тільки соціальних та економічних відносин, а й вироблення нових підходів до формування ефективної системи політичного управління конфліктами. Не повторюючи стандартні схеми дослідження конфлікту, звернемо увагу на сутнісні характеристики такої форми суспільної взаємодії з огляду на особливості та типології конфліктів.

Проводячи аналіз досліджень і публікацій із зазначеного напрямку, можна зазначити, що охоплюючи досить широкий спектр явищ, конфлікт як поняття широко висвітлюється науковцями у літературі:

- у психології, соціології, конфліктології, політології (Г. М. Андреева, О. Я. Анцупов, Є. М. Бабосов, В. Д. Вишнякова, І. Є. Ворожейкін, А. В. Гірик, І. В. Гришина, О. М. Громова, Л. М. Ємельяненко, Є. С. Жариков, Л. М. Карамушка, А. А. Ручка, Г. М. Сагач, В. В. Танчер, Е. А. Уткін, С. В. Фролов, В. П. Шейнов);
- у державному управлінні (Г. В. Атаманчук, В. Д. Бакуменко, О. М. Бандурка, С. Д. Дубенко, В. М. Князев, В. І. Луговий, В. К. Майборода, Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, М. І. Пірен, В. А. Ребало, В. П. Тронь, С. К. Хаджирадева, В. В. Цветков, О. С. Шегда);
- у літературі з менеджменту (І. Є. Бекешкіна, О. Г. Здравомислов, В. С. Лозниця, М. Х. Маскон, Г. В. Осовська, Ф. У. Тейлор).

Незважаючи на вже здійснені наукові розвідки у даному напрямку, питання, які є темою даного дослідження, не достатньо систематизовані, тому теоретико-методологічні підходи до класифікації конфліктів є актуальним завданням сьогодення.

Мета – проаналізувати існуючі підходи до класифікації конфліктів в державному управлінні. Адже якого б типу конфлікти не виникали в суспільстві і якими причинами вони не були б зумовлені, кожний з них сигналізує про наявність протиріч, котрі необхідно вирішити та врегулювати.

Зв'язок між конфліктом і управлінням – багатогранний. Саме управління – завжди конфлікт. Розвиватися він може різними способами: мирно й конструктивно, забезпечуючи послідовний розвиток системи, або розростатися до масштабів нищівного антагонізму. В останньому випадку спосіб подолання конфлікту може виявитися згубним для самої політичної еліти як суб'єкта не ефективного управління й для всієї суспільної системи. Наочний приклад тому – легкість, з якою республіканські еліти здолали політичну еліту СРСР, що вийшла з-під контролю позаєлітних груп і оплатила отриману волю втратою їх підтримки й власного домінуючого становища.

Тому звертаючи увагу на конфлікти в державно-управлінських відносинах, варто спочатку проаналізувати існуючі класифікації конфліктів.

Першим, хто намагався зробити класифікацію різноманітних конфліктів, був американський соціолог російського походження П. А. Сорокін. Він запропонував розрізняти конфлікти в залежності від того, чи є вони міжособистісними чи міжгруповими, тобто виникають між окремими людьми чи соціальними групами. За такої класифікації всі міжнародні, етнічні і багато інших потрапляють в другу групу.

В подальшому дослідники намагались провести більш детальну класифікацію конфліктів. Свої типології конфлік-

аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

виклад основного матеріалу

постановка проблеми