

УДК 35

Особливості порівняльних досліджень у науці державного управління

В.В. НОВОСЯД

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Дніпропетровськ, Україна

Авторське резюме

У статті зроблено аналіз особливостей порівняльних досліджень у науці державного управління, розглянуто становлення порівняльного методу в соціальних науках та в державно-управлінському дискурсі, переваги і обмеження під час застосування порівняльного методу в державному управлінні. Автор робить висновок, що державно-управлінські процеси є важливою сферою досліджень для компаративістів. Останнім часом почали глибоко вивчати процеси децентралізації, прийняття рішень, їх виконання, легітимізації. Зміст, структура певного державно-управлінського процесу, його динаміка, ефективність характеризують суспільство, рівень і стадію його розвитку. Процеси у публічній сфері розгортаються своєрідно у суспільствах різного типу, що означає необхідність врахування контексту, тобто економічних, правових, культурних та інших чинників. У змістовному сенсі процес публічного управління охоплює всі реальні дії рядових громадян і державних службовців, які можуть підтримувати систему врядування або, навпаки, перебувати в опозиції до неї.

Ключові слова: порівняльний метод, компаративістика, публічне управління, публічна сфера, державно-управлінські процеси, методи державного управління.

Features comparative studies in the science of public administration

V.V. NOVOSIAD

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National
academy of public administration, office of the President of Ukraine,
Dnepropetrovsk, Ukraine

Abstract

The paper analyzed the characteristics of comparative studies in the science of public administration considers the formation of the comparative method in the social sciences and public-management discourse, advantages and limitations in the application of the comparative method in public administration. The author concludes that the state-management processes is an important area of research for comparative. Recently started deeply studied decentralization, decision making, their performance, and so legitimize. Contents, structure and management of certain public process, its dynamics, efficiency characterize the society level and stage of development. Processes in the public sphere originally deployed in societies of various types, which means taking into account the context, that is, economic, legal, cultural and other factors. In a meaningful sense, the process of public administration covers all the real action of ordinary citizens and civil servants who can maintain a system of governance or, conversely, to be in opposition to it.

Keywords: comparative method, comparative studies, public administration, public sphere, public management processes, methods of state management.

Постановка проблеми. Методологія державного управління являє собою особливу наукову сферу, вчення про застосування різних методів та їх комбінацій у пізнанні феноменів публічного управління. Вона орієнтує на правильну постановку проблем та вибір адекватних підхо-

© В.В. Новосяд, 2014

дів, трансформацію методологічних принципів та вимог у сукупність конкретних операцій та процедур, а також на використання різноманітного інструментарію. Методи державного управління дозволяють розглядати складні питання публічно-управлінського змісту. Висновки, які отримують на основі цих методів, відзначаються ефективністю за умови залучення сучасних досягнень в сфері логіки, математики, теорії інформації та ін.

Важливою тенденцією сучасної науки є її переорієнтація від однодисциплінарних, предметно-орієнтованих досліджень до досліджень міждисциплінарних, проблемно-орієнтованих. Взаємовпливи різних суспільствознавчих наук, на думку М. Догана, зумовлюють перехід від старих формальних дисциплін до нових «гібридних» соціальних наук [3, С. 169]. Масштабність та багатоплановість сучасних глобальних процесів вимагає перегляду диференційовано-дисциплінарного підходу до вивчення тих чи інших фрагментів дійсності, оскільки зазначений підхід створює труднощі для оцінки складних об'єктів як єдиного цілого. До того ж, наука державного управління за самою своєю природою – міждисциплінарна наука, яка знаходиться на перехресті багатьох соціальних та гуманітарних наук.

Найбільш рельєфно міждисциплінарний характер досліджень у сфері державного управління проявляється при компаративному аналізі. У тих сферах науки, де експеримент не може бути застосований, порівняння має на меті виявити схожості та відмінності між двома або більше ситуаціями, а також слугує єдиним засобом отримання інформації, достатньої для забезпечення більшої адекватності наукового підходу. При масштабних дослідженнях порівнян-

ня одночасно служить і дескриптивним засобом, і способом формулювання авторського підходу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Уже в Давній Греції, починаючи з Платона та Аристотеля, використовувались індуктивні принципи компаративного підходу при дослідженні феноменів державного управління. Так, Аристотель, описуючи загальні та специфічні риси відомих йому держав, спирається на синхронний та діахронний методи і аналізує фактичний матеріал створеної за його безпосередньої участі серії з 158 історичних доробок, формуючи свою типологізацію трьох основних систем правління.

Пізніше компаративний (порівняльно-історичний) аналіз використовують для порівняння систем правління Англії та Франції. У XV столітті його застосував англієць Дж. Фортеск'ю, а в XVII – француз Ш.-Л. Монтеск'є. У праці «Про дух законів» (1747) Монтеск'є, наслідуючи Аристотеля, розробив класифікацію систем правління, будуючи свої висновки на порівнянні систем державного правління Китаю, Англії, Персії, Франції. Блискуче поєднав традиційне моралізаторство та філософську дедукцію при побудові моделі держави, складеної на основі спостережень та порівняльного аналізу матеріалів з політичного розвитку Італії, Н. Макіавеллі. Компаративістський підхід (або його елементи) зрештою можна зустріти (в явному або завуальованому вигляді) в більшості досліджень мислителів минулого.

Якісний порівняльний аналіз виходить на перший план в XIX ст., коли з'являються роботи А. де Токвіля, Дж. Мілля, К. Маркса і Ф. Енгельса, в яких проводяться паралелі і порівняння між основними європейськими державами, а також фор-

мами правління в Європі та Америці. Окремі елементи компаративного методу були притаманні історичній школі права Савіні, а також тевтонській школі в історіографії. Під впливом останньої наприкінці XIX століття сформувалась методологія порівняльної політики. Її засновник Е. Фрімен у своїй книзі «Порівняльна політика» (1873), використовуючи методи порівняльної філософії та політики для вивчення історії державних установ, намагався виявити та пояснити подібні риси різних народів та держав їх походженням із спільних коренів.

Особливу популярність методологія порівняльного аналізу державно-управлінських явищ отримала в США в межах розвитку політичної науки (Public administration в американській науці за традицією вважається частиною політичних наук, а під категорією «політичні дослідження» досить часто досліджуються явища державного управління). Тут сформувався самостійний науковий напрямок, представники якого виводили генеалогію державних установ Америки з інститутів громадського самоврядування. Основним методом академічної політичної науки, що виникла в США у другій половині XIX ст., стає порівняльно-історичний та правовий аналіз інститутів державного управління (Г. Адамс, Д. Берджес).

В Європі вищезазначений аналіз втілювали О. Гірке і М. Ковалевський. Класик сучасної науки державного управління М. Вебер спирався на збір даних за допомогою в основному порівняльних методів. Порівняльний метод в окремих його аспектах використовував і Г. В. Ф. Гегель. За способом обґрунтування методологічних положень роботи класиків носять скоріше емпіричний характер, оскільки їх теоретичні висновки побудовані на ін-

терпретації фактичного матеріалу, хоча при цьому і не проводилось спеціальних досліджень зі збору нових, раніше невідомих фактів.

У цілому, порівняльний метод як певний самостійний спосіб наукового дослідження сформувався у XIX ст. З його допомогою виділяється загальне та особливе в державно-управлінських явищах, досягається пізнання різних історичних ступенів розвитку одного й того ж явища або двох різних співіснуючих явищ [6, С. 9]. Так, Р. Гнейст порівнював державні інститути Пруссії та Англії, А. де Токвіль – США та Франції. Останній, порівнюючи дві країни, зокрема, у 1848 р. дійшов висновку: «Закони Французької Республіки в багатьох випадках можуть і повинні відрізнятися від тих, які визначають життя Сполучених Штатів, але ті принципи, на яких ґрунтується законодавство американських штатів, принципи, що забезпечують громадський порядок, поділ і врівноваження влади, справжню свободу, щирі й глибоку пошану до законів, – ці принципи потрібні будь-якій республіці, вони мають бути спільними для всіх республіканських держав, і можна заздалегідь передбачити, що там, де їх не буде, республіка невдовзі перестане існувати» [17, С. 22].

На початку XX ст. для того, щоб порівняльні дослідження набули наукової обґрунтованості, багато зробив М. Вебер, що дозволило йому у своїх дослідженнях уникати проведення формальних аналогій. Книга К. Фрідріха та Г. Файнера «Теорія і практика сучасної системи правління» (1932) відіграла важливу роль у виникненні порівняльного державного управління.

Методологічний інструментарій порівняльного аналізу феноменів політики спирається на принципи подібності та відмінності, дедуктивні теоретичні моделі публічних інсти-

тутів та індуктивні методи їх верифікації з допомогою діахронно-історичного та синхронно-функціональних способів збору даних. Важливою віхою на шляху розробки інструментарію порівняльної політології став семінар «Дослідження з порівняльної системи управління», організований 1953 року з ініціативи Північно-Західного університету (США).

У першій половині 50-х років інституціалізація порівняльного державного управління завдячує таким працям, як книга Р. Макрідіса «Порівняльне дослідження систем правління» (1954).

У формуванні порівняльного державного управління важливу роль відіграв вихід у світ колективної монографії «Державне управління в регіонах, що розвиваються» (1960).

Серед факторів, що сприяли розвитку порівняльного державного управління слід назвати безпрецедентне зростання масиву даних щодо незахідних систем управління [5, С. 9]. Попервах далеко не завжди база даних таких досліджень характеризується детальною повнотою. Наприклад, С. Верба досліджував особливості державного управління на матеріалах усього трьох країн – США, Швеції та Японії. Одночасно уже з початку 60-х років із появою ЕОМ були здійснені спроби тотального аналізу всієї сукупності порівнюваних об'єктів на основі математичної обробки статистичної та іншої достовірної інформації. Почалась робота по трьох великих проектах компаративного аналізу держав: «Порівняльний аналіз держав», «Йельська програма збору політичних даних». В основу розробки системи індикаторів для вимірювання кількісних величин лягли якісні підходи. Так, в Йельському проекті всі 75 вимірюваних параметрів внутрішньої та зовнішньої поведінки 133 держав, їх

інститутів та спільнот періоду кінця 1950-х – початку 1960-х років були відібрані на основі якісних моделей, структур та концептів Р. Даля, Г. Лассуелла, К. Дойча, Д. Лапаломбери та ін. [2, С. 36].

Порівняно з порівняльними дослідженнями Заходу, вітчизняні дотепер знаходяться лише на початковому етапі свого розвитку. За нашим аналізом, досі відсутні будь-які вітчизняні наукові розробки щодо специфіки використання порівняльного методу в науці державного управління. Існуючі дослідження здебільшого присвячені аналізу закордонного досвіду, ніж порівняльним дослідженням.

Метою дослідження є аналіз особливостей порівняльних досліджень у науці «державне управління».

Виклад основного матеріалу. Перший крок, який необхідно зробити при розгляді сучасних методів дослідження державно-управлінських явищ, до яких належить порівняльний метод, полягає у визначенні категорії «науковий метод». У найбільш загальному значенні метод – це спосіб пізнання, а науковий метод – теоретично обґрунтований нормативний пізнавальний засіб. У більш вузькому та спеціальному значенні науковий метод – це сукупність підходів і принципів, правил та норм, інструментів та процедур, що забезпечують взаємодію суб'єкта пізнання з об'єктом пізнання для вирішення поставленого дослідницького завдання [2, С. 27].

Ще однією наскрізною тенденцією сучасних досліджень є утвердження принципово нових підходів, виникнення яких пов'язується з розробкою нелінійних методів дослідження, вивченням природи нелінійності в об'єктах соціальної, живої і неживої природи і нарешті з формуванням нелінійного сти-

лю мислення» [11, С. 34]. Нелінійний характер сучасних досліджень передбачає розуміння систем публічного управління як здатних до відкритості, хаотичних станів, самоорганізації, підвищеної чутливості до зовнішніх впливів та ін.

За цих умов одним із найбільш дієвих інструментів сучасних досліджень у галузі державного управління виступає синергетика, яка репрезентує «новий підхід до пізнання кризових явищ, нестабільності і хаосу, до створення засобів управління ними» [8, С. 8]. До того ж, синергетика як важлива складова зазначеної вище «нелінійної» тенденції дотична до попередньо сформульованої нами – міждисциплінарної тенденції. Складність пошуку істини, яку пропонує синергетика, передбачає звернення до математичних, статистичних, політологічних, соціологічних та інших методик.

У найбільш загальному та абстрактному вигляді порівняння – це «... процес відображення в людській свідомості реальних відносин тождності та відмінності, що існують між предметами та явищами оточуючого світу» [1, С. 11]. Відповідно в структурі елементарного акта порівняння як процесу можна розрізнити наступні елементи: 1) об'єкт 1; 2) об'єкт 2; 3) підстава порівняння – властивість, за якою порівнюють об'єкти; 4) висновки з порівняння. Слід зазначити, що порівнянню підлягають не самі об'єкти як такі в їх якісній єдності, а об'єкти як системи аналітичним шляхом розчленованих властивостей і відносин. Об'єкт 1 виражає свої властивості і це вираження можливе лише через його відношення до відмінного від нього об'єкта 2. При цьому останній повинен мати властивість, яка лежить в основі порівняння. Таким чином, суб'єкт 1 відіграє в порівнянні активну роль. Порівнювати можна

тільки різне, але це різне повинно містити в собі щось таке, що дозволяє здійснити між порівнюваними об'єктами абстракцію ототожнення. Порівняння однакових феноменів є безсеновим, оскільки воно не додає нової інформації до наявних знань про них. Але порівняння значно віддалених за своєю об'єктивною природою феноменів у пізнавальному плані також не має особливої цінності. Отже, найбільше пізнавальної інформації дає якісне порівняння близьких за своєю природою феноменів.

Порівняльним є таке дослідження, в якому порівнюються певні характеристики двох об'єктів у даний момент часу або одного об'єкта в різних часових точках, з метою виділення та аналізу рис подібності та розбіжності між досліджуваними характеристиками [13, С. 30]. В основі порівняльного методу лежить процес індукції.

Методологія дослідження державного управління виступає як конкретизація загальнонаукової методології відносно публічної сфери життя суспільства. Найважливішою методологічною проблемою дослідження з державного управління є інтерпретація використовуваних понять та концептуалізація нового наукового знання. Методологія в науці державного управління означає певний спосіб бачення та організації дослідження. Вона включає правила та критерії інтерпретації фактів, так само як дослідницькі плани, прийоми збору даних тощо. На думку Р. Чілкота наука державного управління в цілому і порівняльне державне управління зокрема передбачають наявність теорії і методу. До теорії відносяться «сукупності систематично пов'язаних між собою узагальнень, а метод являє собою процедуру чи процес, які включають способи і засоби, що застосовуються

при дослідженні для викладення, перевірки і оцінки теорії». Методологія складається «... з методів, процедур, робочих концепцій, правил і т. п., які застосовуються для перевірки теорії, спрямування досліджень і пошуку вирішення проблем реального світу» [18, С. 16].

У рамках порівняльного державного управління розгорнулись дослідження управлінської культури різних країн та регіонів. З'явилась серія праць, присвячених розробці методологічних принципів порівняльного державного управління. Серед них слід особливо виділити колективні збірники праць «Методологія порівняльного дослідження» (1970) та «Порівняльні політичні системи» (1977), книги Р. Чілокота «Теорії порівняльного державного управління: в пошуках парадигми» (1981) та Р. Меррі «Системний підхід до порівняльного державного управління» (1970) тощо.

Про всезростаючу значимість цього напрямку свідчить також поява цілого ряду професійних журналів, таких як «Порівняльний огляд цивілізацій», «Порівняльні дослідження з історії та суспільства», «Порівняльні політичні дослідження» і т. д. [5, С. 7].

Таким чином, методологія тісно пов'язується із загальносвітоглядною системою, яка в свою чергу є частиною пануючої в даний період парадигми суспільного розвитку. Вона перебуває, як правило, в тісному взаємозв'язку з конкретними течіями наукової думки. Поряд з визнанням існування загальної методології державного управління (без дотримання якої незалежно від теоретичних позицій дослідника не можна вести мову про дійсно об'єктивне вивчення предмета дослідження), слід визнати існування позитивістської (неопозитивіст-

ської), марксистської, біхевіористської, структурно-функціональної та інших методологій. В кожній з них компаративний аналіз набуває своїх специфічних рис.

У 80-ті роки індійський дослідник П. Шаран у праці «Порівняльне управління» (1984) дійшов важливого висновку, що для функціонування систем управління важливе значення має розуміння тих процесів, які відбуваються всередині самої системи, насамперед тих, що трансформують імпульси, які поступають на вхід системи, в управлінські рішення. Звідси надзвичайно важливою проблемою є оцінка зв'язку системи з її конкретними можливостями, до яких, на думку дослідника, належать такі:

- екстракційна можливість – здатність системи черпати людські матеріали і ресурси (таланти людей, підтримка, гроші) в певних цілях;
- регулююча можливість – здатність контролювати поведінку окремих людей і груп у суспільстві, регулювати діяльність суспільства;
- дистрибутивна можливість – здатність створювати, розміщувати і розподіляти матеріальні й нематеріальні цінності в суспільстві;
- реагуюча можливість – здатність системи реагувати на вимоги «подачею на вихід» відповідної політики, відповідати на різноманітні (породжені ідеями та інтересами) вимоги, що йдуть від різних груп суспільства;
- символізуюча можливість тісно пов'язана з потребою в легітимності й підтримці, зі здатністю системи розвивати популярні переконання, погляди і навіть міфи, створюючи яскраві, дохідливі символи й гасла, маніпулювати ними задля підтримки й посилення необхідної легітимності в ім'я ефективного здійснення своїх функцій [9, С. 97-98].

У 90-ті роки італійський вчений Дж. Сарторі у праці «Порівняльна конституційна інженерія: дослідження структур, мотивів і результатів» (1994) здійснив глибоке дослідження важливих сегментів, що стосуються функціонування систем державного управління. Цінним у дослідженні Дж Сарторі для України і Білорусі є те, що він радить молодим країнам із несформованими системами державного управління досить обережно підходити до копіювання західного досвіду і зважати, насамперед, на специфіку національного розвитку і сприйняття стандартів державно-політичного розвитку. Він, зокрема, зазначає: «Країнам Латинської Америки радять ввести в себе парламентську форму правління, але французи із задоволенням відкинули б цю форму. Багато британців розчаровані своєю двопартійною незручною системою, але більшість італійців вважає, що британська система є однією з кращих. Звичайно, ми виправдовуємо критику державного устрою, в якому живемо, але часто помиляємося в оцінці його альтернативних переваг» [15, С. 128-129].

Порівняльний аналіз може бути також цінним і в умовах розгляду адміністративних реформ чи їх проектів. Вивчення досвіду інших країн допомагає краще зрозуміти їх переваги та недоліки. Відповідно, увага порівняльних досліджень з державного управління в останні десятиліття переважно зосереджена довкола пошуку моделей адміністративно-державного управління, виходячи з динаміки реформ, які останнім часом здійснюються у західних та постсоціалістичних країнах. Загальними мотивами таких реформ, за спостереженнями вчених, виступають: нестабільність економічного і соціального розвитку, глобалізація соціально-політичних процесів,

зростання інформаційних потоків і технологій, падіння довір'я з боку населення до держави і бюрократії, перехід до постмодерних стандартів суспільного розвитку і особистого життя. В цьому контексті на особливу увагу заслуговують праці російського вченого Л. Сморгунова [16]. Внаслідок вивчення сукупного досвіду до свідомості науковців і реформаторів пострадянських країн поступово приходить розуміння того, що нинішня адміністративна реформа повинна розглядатися не як новий перерозподіл владних повноважень чи чергова кадрово-структурна перестановка, а як концептуально осмислений перехід до нової «філософії» управління, що потребує проведення не часткових змін, а системного оновлення всього змісту діяльності органів виконавчої влади.

Порівняльне дослідження передбачає наявність чітко сформульованої наукової гіпотези. Без гіпотези ми не можемо виділити підстави для порівняння. Порівняльне дослідження має на меті не лише встановлення подібності та розбіжності на описовому рівні, але й аналіз їх для пояснення досліджуваного явища. Таким чином, порівняльне дослідження має не тільки і не стільки описову, скільки пояснювальну та типологічну спрямованість [13, С. 35-36]. Гіпотеза дозволяє висвітлити певні події, явища в реальному, а не уявному світі. Поряд із цим вона дисциплінує дослідження, постійно нагадуючи нам про те, що ми очікуємо побачити в результаті спостережень за подіями, які відбуваються в реальному світі. В ході дослідження гіпотез слід завжди бути готовим до зустрічі із суперечливими фактами й появою нових, несподіваних даних.

Кожен дослідник, у т. ч. й дослідник-компаративіст, є представником певної культури, і саме ця обставина може обмежити його здатність

до розуміння певних явищ. Західні вчені, наприклад, занадто пізно усвідомили, що вони застосовували власні мірила в якості універсальних. Упродовж тривалого часу практика класичних порівнянь, безумовно, включала в себе ідею прогресу, в основі якої була тенденція розглядати кожну систему державного управління відповідно до того місця, яке їй було відведено на уявній шкалі, що невблаганно спрямовувала до «розвитку» і навіть вестернізації [4, С. 20].

При проведенні дослідження цілком природною є небезпека потрапити в пастку етноцентризму, але в той же час порівняння якраз і є найкращим засобом проти цієї небезпеки. Сприйняття існуючих розбіжностей неухильно підводить дослідника до усвідомлення відносності знання, а отже, допомагає позбутись культурних напластунків. Тільки в порівнянні з іншими культурами можна усвідомити небезпеку культурної ізоляції.

Сьогодні загально визнаною є ідея про те, що існують різні шляхи створення альтернативних моделей модернізації. Недоцільно пробувати встановити загальну послідовність універсальних стадій економічного та політичного розвитку [4, С. 23]. Сучасні теоретичні підходи розглядають модернізаційні процеси в різних суспільствах (переважно перехідного типу) як глибоко усвідомлене й раціонально орієнтоване прагнення держави до здійснення якісних перетворень не шляхом примітивного запозичення досвіду технологічно розвинених країн, а через органічне поєднання найбільш поширених структур державного управління, інститутів, цінностей, які носять універсальний, всезагальний характер, з традиційною специфікою суспільств, що стали на шлях

модернізації. Аналітик-компаративіст стикається з додатковими труднощами. Зокрема, відносно обмеженим є число конкретних прикладів, якими він може оперувати. У світі існує понад 170 незалежних держав, але ми не можемо розраховувати на їх вичерпне компаративне дослідження. В більшості випадків шлях вирішення проблеми – збільшити число конкретних випадків, ситуацій, що відносяться до досліджуваного предмета. Ряд пропозицій з цього приводу вніс А. Ліпгарт [4, С. 31].

Перший підхід полягає у збільшенні числа досліджуваних ситуацій за рахунок історичних прикладів. Такий підхід має серйозні недоліки: а) фрагментарний характер будь-якої історичної інформації; б) перекручення, що внесені істориками, а також фундаментальні розбіжності між однаково трактованими явищами. Другий підхід зорієнтований на ідентифікацію сфер дослідження в кожній з країн. Доцільно порівнювати аграрні регіони з аграрними і т. д. Третя стратегія зводиться до вироблення робочих понять, достатньо гнучких, щоб охопити спектр подібних ситуацій.

Але статистичні переваги ми ризикуємо отримати за рахунок зниження чіткості використовуваних понять. І, нарешті, найбільш близька автору стратегія, відома під назвою «area study» – регіональні дослідження. Вона полягає в застосуванні методів порівняння лише щодо тих країн, де існуючі аналогії закріплені історичним минулим та/або географічним становищем [4, С. 33].

Важливе значення має обґрунтований відбір параметрів для порівняння. Їх існує безліч: можна порівнювати системи правління за кількістю центральних органів виконавчої влади, за кількістю службовців на душу населення, за кількістю

та якістю державних підприємств тощо. Але такі порівняння мало наближають нас до розуміння сутнісних характеристик самих систем. Отже, головна проблема полягає в тому, щоб обрати для аналізу такі компоненти та елементи, які б, взяті окремо чи в сукупності, дозволяли дослідити ті чи інші сутнісні якості порівнюваних об'єктів.

Ключове значення в порівняльному дослідженні має усвідомлення того, який саме зміст вкладається в конкретні поняття та терміни державного управління. Наприклад, ми не можемо не враховувати того, що республіка в античному світі мала зовсім інший зміст, ніж його мають президентська чи парламентська республіка в сучасному світі, а монархія Хаммурапі чи Рамзеса II якісно відрізняється від сучасної монархії Великобританії чи Швеції.

Значною проблемою для компаративіста є і проблема функціональної еквівалентності. Ця категорія походить безпосередньо від поняття «функція». Уявлення про те, що система державного управління обов'язково виконує деякі основні завдання (серед її універсальних та фундаментальних функцій особливо значними є вироблення та реалізація певної державної політики), дозволило функціоналістам дійти дуже важливого висновку: по-перше, різні державні структури можуть виконувати одну й ту саму функцію; по-друге, одна й та сама структура може мати декілька різних функцій [4, С. 56].

Виявлення функціональних еквівалентностей здійснюється шляхом аналітичного поділу ролей та функцій. Один і той же вид діяльності може виконуватись у різних країнах різними органами, в той же час однакові або подібні інститути в різних країнах можуть виконувати різні завдання. Так, в одних місцях

функція реалізації місцевих інтересів може належати органу місцевого самоврядування, тоді як в інших цю функцію виконує орган державної влади через механізм делегування.

Для компаративіста функціональний аналіз починається з виявлення еквівалентностей, що є складовою частиною теорії функціоналізму і системного аналізу. Помічено, що нав'язані Заходом тим незахідним країнам, які опинились від нього у свій час у залежності, форми місцевого самоврядування, при збереженні традиційних соціальних відносин та орієнтацій в суспільствах, що не знали Ренесансу, Реформації та Просвітництва, не сформували західного уявлення про самоврядування і, по суті, не мають з аналогічними західними інститутами нічого спільного. Західна форма наповнюється принципово іншим змістом, що неважко перевірити і на прикладі держав СНД [14, С. 166].

Коли виділені з системи державного управління її частини функціонують в абсолютно різних контекстах, є небезпека, що вони виявляться подібними лише за назвою. Так, наприклад, порівняння муніципалітетів Індії та Швеції виявилось би штучним і, в кінцевому рахунку, безсеновим. Застосування принципу функціональної еквівалентності особливо корисне при розгляді значно розбіжних країн. В цьому контексті велике значення має «проблема Гальтона», яка отримала свою назву за ім'ям ученого, який вперше її дослідив.

Згідно із зазначеним підходом, процес, за якого події в якій-небудь одній країні впливають на життя в іншій країні, називається дифузиею, а перевірка його впливу на результати порівняльного дослідження і складає вищезазвану проблему. Вона полягає в тому, що ми інколи вбачаємо сильний причин-

ний зв'язок там, де в дійсності його не існує. Просто країни, обрані для дослідження, або частина їх, перебувають під спільним для них впливом якої-небудь іншої країни. Деяка ступінь дифузії завжди буде існувати в тому, що ми вивчаємо при порівняльному аналізі, особливо щодо подібних країн. Один з методів зниження її впливу – виключати з аналізу явні ознаки впливу однієї країни на іншу [12, С. 346].

Існує проблема врахування історичного минулого систем державного управління. Поділяючи єдине ціле на відносно обмежені сектори, дослідник ризикує залишити поза увагою історичний досвід, що є серйозною небезпекою. Досліджувані факти, інститути та події завжди мають історичне забарвлення, котре зникає, коли вони вивчаються поза контекстом. Не слід забувати, що суспільство перебуває в постійному русі від минулого до майбутнього, його сучасне – просто фаза між тим, що відбулось, і тим, що відбудеться. В сучасному мають місце відголоски, сліди минулого і потенційні паростки майбутнього [19, С. 86].

Очевидно, в таких випадках, в т. ч. і в рамках даного дослідження, мова повинна йти про синтез методів системного та компаративного аналізу, основних постулатів структурного функціоналізму з елементами історико-генетичного методу. Найважливіше полягає в тому, щоб при поясненні поточних подій у системі публічного управління спиратись в аналізі не лише на процеси, що безпосередньо спостерігаються, але й на всю взятую на максимально доступну глибину історію цих регіонів та країн, виявлення їх культурно-історичної унікальності. Йдеться не про феноменологічну оболонку історії, а про «код культури» [7, С. 10]. Іншими словами, для нас має значен-

ня не вся сукупність подій, ідей та об'єктів, що складають історичний спадок, а лише ті фрагменти історичного надбання, які не просто зберігаються в сучасному, а й тісно переплетені з ним [19, С. 90].

Цей код, або ядро культури характеризується способом і сутністю стосунків людини і суспільства і є свого роду сталою формою свідомості, що відноситься до сфери соціальної онтології. Завдяки цій сталості код (ядро) культури є подібним до біологічного генотипу [7, С. 11]. Якщо суспільство відтворює себе переважно через самостійну, самоцілісну життєдіяльність своїх індивідів, то ми маємо один тип культури. Якщо ж суспільство відтворює себе переважно через підкорення життєдіяльності індивідів державі, то перед нами протилежний першому тип культури. При цьому між ними розташований цілий спектр проміжних, перехідних типів. Дуже часто специфіка коду культури трактується у руслі географічного детермінізму. Відомий американський історик і соціолог А. Тойнбі прямо пов'язував особливості виникнення та розвитку різних цивілізацій із специфікою тієї території, в межах якої вони розвивались. Відомий російський фахівець з етногенезу Л. Гумільов підкреслював значення природно-ландшафтного фактора у формуванні типових рис тих чи інших етносів.

Нарешті, останньою проблемою є верифікація прогнозів дослідження. Окрім абсолютної верифікації, тобто емпіричного підтвердження або заперечення правильності гіпотези (що, по суті, означає не що інше, як здійсненність прогнозу), існує відносна (попередня) верифікація, котра дозволяє розвивати наукове дослідження і практично використовувати його результат ще до того, як буде можлива абсолютна верифі-

кація. Способи відносної верифікації широковідомі: це, зокрема, перевірка отриманих, але ще не підданих абсолютній верифікації результатів дослідження повторними або паралельними дослідженнями [10, С. 47-48].

Висновок. Важливою сферою досліджень є для компаративістів державно-управлінські процеси. Останнім часом почали глибоко вивчати процеси децентралізації, прийняття рішень, їх виконання, легітимізації і т. д. Зміст, структура певного державно-управлінського процесу, його динаміка, ефективність характеризують суспільство, рівень і стадію його розвитку.

Процеси у публічній сфері розгортаються своєрідно в суспільствах різного типу, що означає необхідність врахування контексту, тобто економічних, правових, культурних та інших чинників. У змістовному сенсі процес публічного управління охоплює всі реальні дії рядових громадян і державних службовців, які можуть як підтримувати систему врядування, так і перебувати в опозиції до неї. Таким чином, ми розглянули специфіку і здобутки порівняльного методу в державному управлінні – одного з найбільш перспективних і поширених у сучасних дослідженнях з державного управління.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Бартон В.И. Сравнение как средство познания [Текст] / В.И. Бартон. – Минск: Издательство БГУ, 1978. – С. 3 – 35.
2. Дегтярев А.А. Основы политической теории [Текст] / А.А. Дегтяреву – М.; Высшая школа, 1998. – 238 с.
3. Доган М. Новые социальные науки: разрушение дисциплинарных перегородок / М. Доган // Международный журнал социальных наук: [Текст] – 1998. - №20. – С. 167 – 175.
4. Доган М. Сравнительная политическая социология / М. Доган, Д. Пеласси // Социально-политический журнал [Текст]. – 1994. – С. 30 – 41.
5. Гаджиев К.С. Сравнительная политология / К.С. Гаджиев // Вестник МГУ. Сер. 12. Политические науки [Текст]. – 1996. - №2. – С. 7 – 18.
6. История современной зарубежной философии: компаративистский поход [Текст]. – СПб, 1997. – 365 с.
7. Кантор К.М. История против прогресса (опыт культурно-исторической генетики [Текст]/ К.М. Кантор. – М. : Наука, 1992. – 147 с.
8. Князева Е.Н. Основания синергетики. Режимы с обострением, самоорганизация, темпомыры [Текст] / Е.Н. Князева, С.П. Курдюмов. – СПб: Алетей, 2002. – 560 с.
9. Кремень В. Сравнительная политология / В. Кремень, Г. Шаран // Политическое обозрение [Текст]. – Вып. 1. – К., 1993. – С. 93 – 99.
10. Крымский С.Б. Верификация социальных прогнозов (методологический аспект) [Текст]/ С.Б. Крымский, В.Е. Пилипенко, Ю.В. Салюк. – К.: Наукова думка, 1992. – 116 с.
11. Линьов К. До проблеми нелінійності як визначальної характеристики державної ієрархії / К. Линьов // Управління сучасним містом [Текст]. - 2002. - № 10-12. - С. 31-39.
12. Мангейм Джарол Б. Политология. Методы исследования [Текст]/ Джарол Б. Мангейм, Ричард К. Рич. – М.: Издательство «Весь мир», 1997. – 544 с.
13. Матюнин И.И. Сравнительные и экспериментальные исследования / И.И. Матюнин // Методологические и методические аспекты сравнительных социологических исследований [Текст] / И.И. Матюнин. – М: Издательство АН СССР, 1984. – С. 12 – 42.
14. Пахомов Ю.Н. Пути и переупутья в современной цивилизации [Текст]/ Ю.Н. Пахомов, С.Б. Крымский, Ю.В. Павленко. – К.: БФ МДЦ, 1998. – 432 с.
15. Сарторі Д. Порівняльна конституційна інженерія: дослідження структур, мотивів і результатів [Текст]/ Д. Сарторі. – К.: АртЕк, 2001. – 187 с.
16. Сморгунов Л.В. Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность [Текст]/ Л.В. Сморгунов. – СПб.: Издательство СПб университета, 2000. – 448 с.
17. Токвіль А. Про демократію в Америці [Текст] / А. Токвіль. – К.: Видавничий дім «Всесвіт», 1999. – 554 с.
18. Чилкот Рональд Х. Теории сравнительной политологии. В поисках парадигмы [Текст]/

Рональд Х. Чилкот /. – М.: ИНФРА-М., 2001. – 560 с.

19. Штомпка П. Социология социальных изменений [Текст]/ П. Штомпка. – М.: Аспект Пресс, 1996. – 416 с.

REFERENCES:

1. Barton V.I. Sravnenie kak sredstvo poznaniya (Comparison of as a means of knowledge). Minsk: Izdatelstvo BGU, 1978. P. 3 – 35.
2. Degtyarev A.A. Osnovyi politicheskoy teorii (Fundamentals of political theory). M.; Vysshaya shkola, 1998. 238 p.
3. Dogan M. Novyye sotsialnye nauki: razrushenie distsiplinarnykh peregorodok (New social science: the destruction of disciplinary barriers). *Mezhdunarodnyy zhurnal sotsialnykh nauk*. 1998. №20. P. 167 – 175.
4. Dogan M. Sravnitel'naya politicheskaya sotsiologiya (Comparative Political Sociology). *Sotsialno-politicheskyy zhurnal*. 1994. P. 30 – 41.
5. Gadzhiev K.S. Sravnitel'naya politologiya (Comparative Politics). *Vestnik MGU. Ser. 12. Politicheskie nauki*. 1996. №2. P. 7 – 18.
6. Istoriya sovremennoy zarubezhnoy filosofii: komparativistskiy pohod (History of Modern Foreign Philosophy: Comparative campaign). SPb, 1997. 365 p.
7. Kantor K.M. Istoriya protiv progressa (opyit kulturno-istoricheskoy genetiki (History vs. progress (experience the historical and cultural genetics). M. : Nauka, 1992. 147 p.
8. Knyazeva E.N. Osnovaniya sinergetiki. Rezhimiy s obostreniem, samoorganizatsiya, tempomiryi (Foundations of Synergetics. Blow-up, self-organization, tempo). SPb: *Aleteyya*, 2002. 560 p.
9. Kremen V. Sravnitel'naya politologiya (Comparative Politics). *Politicheskoe obozrenie*. Vyip. 1. K., 1993. P. 93 – 99.
10. Krymskiy S.B. Verifikatsiya sotsialnykh prognozov (metodologicheskyy aspekt) (Verification of social predictions (methodological aspect)). K.: *Naukova dumka*, 1992. 116 p.
11. Lynov K. Do problemy ne liniinosti yak vyznachalnoi kharakterystyky derzhavnoi ierarhii (On the problem is not linear as a defining characteristic of the state hierarchy). *Upravlinnia suchasnym mistom*. 2002. № 10-12. P. 31-39.
12. Mangeym Dzharol B. Politologiya. Metody issledovaniya (Politics. Research methods). M.: Izdatelstvo «Ves mir», 1997. 544 p.
13. Matyunin I.I. Sravnitelnyie i eksperimentalnyie issledovaniya (Comparative and experimental studies). *Metodologicheskie i metodicheskie aspekty sravnitelnykh sotsiologicheskikh issledovaniy*. M: Izdatelstvo AN SSSR, 1984. P. 12 – 42.
14. Pahomov Yu.N. Puti i pereputya v sovremennoy tsivilizatsii (Highways and byways to modern civilization). K.: *BF MDTs*, 1998. 432 p.
15. Sartori D. Porivnialna konstytutsiina inzheneriia: doslidzhennia struktur, motyviv i rezultativ (Comparative constitutional engineering: research structures, motivations and results). K.: *ArtEk*, 2001. 187 p.
16. Smorgunov L.V. Sravnitelnoe gosudarstvennoe upravlenie: teoriya, reformy, effektivnost (Comparative Public Administration: teoriya reforms, efficiency). SPb.: *Izdatelstvo SPB universiteta*, 2000. 448 p.
17. Tokvil A. Pro demokratiyu v Amerytsi (About demokratiyu in Ameritsi). K.: *Vydavnychiy dim «Vsesvit»*, 1999. 554 p.
18. Chilkot Ronald H. Teorii sravnitelnoy politologii. V poiskah paradigmy (Theory of comparative politics. In search of a paradigm). M.: *INFRA-M.*, 2001. 560 p.
19. Shtompka P. Sotsiologiya sotsialnykh izmeneniy (Sociology of Social Change). M.: *Aspekt Press*, 1996. 416 p.

Новосяд Володимир Володимирович - здобувач

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29

Novosiad Volodymyr Volodymyrovych – applicant

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044