

Т. В. Кондратюк,
кандидат наук з державного управління

ЕВОЛЮЦІЯ УЯВЛЕНЬ СТОСОВНО ПРЕДМЕТА НАУКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ПОЛІТИКИ У ЗАРУБІЖНІЙ СОЦІАЛЬНІЙ ДУМЦІ

У статті відображено співвідношення понять "державне управління", "державно-управлінська діяльність", "державна політика", "державне адміністрування". Доведено, що найбільш плідним є підхід, згідно з яким державно-управлінська діяльність представляється як поєднання державної політики та державного адміністрування. Наголошено, що державну політику й адміністрування можна розглядати як сукупність механізмів державного управління. Підкреслено ключову роль бюрократії, державних адміністраторів у розробці та впровадженні державної політики.

In the article correlations between the concepts of government, public affairs, public policy and public administration are reflected. It is proved that the approach which represents public affairs as combination of public policy and public administration is the most fruitful one. It is laid stress on the possibility to treat public administration as the aggregate public affairs machinery. The key role of bureaucracy (seen as the formal administrative structures in the public sector) for public policy development and implementation is underlined.

Ідентифікація предметної визначеності наукової галузі потребує узгодження її термінологічного апарату, що використовується у межах окремих мовно-культурних традицій, та обґрунтування базових установок щодо застосування принаймні головних, ключових категорій. Саме розв'язанню вказаного завдання, що має суттєве значення для дослідження проблематики функціонування й розвитку механізмів державного управління, ми присвячуємо свою статтю. Його вирішення потребує систематизації відповідних напрацювань світової науки державного управління за допомогою звернення, перш за все, до масиву англomовної наукової літератури з даної царини знань.

У своїй попередній роботі ми приділили велику увагу розв'язанню цього вельми важливого для розвитку наукової галузі завдання [2, 3, 4, 5]. Дану статтю почнемо із внесення певних корективів і доповнень до згаданих матеріалів і формулювань, що в них містяться.

Працюючи над відповідним колом питань, ми на першій момент дійшли висновку, що англійський термін "public administration" у переважній більшості випадків найдоречніше передавати, так би мовити, нейтральною категорією "державне адміністрування". Звернення до ґрунтовного матеріалу, який було нещодавно підготовлено для Комітету експертів з державного управління Економічної та Соціальної Ради ООН, і до його перекладу, здійсненого однією з робочих мов

цієї організації — російською [6, 9], — також перекоонує, що в певних випадках є сенс користуватися розгорнутою категорією "державно-адміністративна діяльність", інколи ж застосовувати узагальнюючий термін "державне управління".

Утім, значно частіше останній варіант є адекватним для передачі іншої англomовної категорії, а саме "government". Проте, й у цьому випадку аж ніяк не йдеться про автоматизм. Не менш часто цій категорії краще відповідатимуть терміни "система державного управління", "форма (тип) держави", нерідко — й просто "державна", подеколи — "форма державного правління", "форма державного устрою" тощо. Вирішальною мірою слововживання залежить від контексту. У будь-якому разі наукової ваги категорії надає її дослідне обґрунтування, розуміння її вченими, тобто піднесення слова чи словосполучення на рівень поняття.

Основні елементи сучасного категоріально-понятійного апарату науки державного управління були сформовані протягом 80-х років минулого століття. Зокрема, впливовим науковцем Н. Генрі (Henry) державне адміністрування (англ. public administration) було визначено як широке й аморфне сполучення теорії та практики, спрямоване на розвиток кращого розуміння державного управління та його співвідношення з керованим суспільством, а також на відпрацювання державної політики, що краще відповідає соціальним потребам, й

інституціалізованої управлінської практики з боку державної бюрократії, що підпорядковується досягненню результативності, ефективності та все більшою мірою — забезпеченню всього необхідного для громадянського загалу. На думку Н. Генрі, у цієї галузі двоє "батьків": материнською дисципліною є сукупність політичних наук; права батьківства з нею поділяє та сильний вплив на розвиток державного адміністрування здійснює менеджмент [12].

Що стосується власне державного управління (government), то канадський вчений Р. Ландес коротко визначив його як інституційну організацію політичної влади в межах певної території. В іншому авторитетному джерелі державне управління характеризується як інституціалізований процес, за допомогою якого реалізуються внутрішні та зовнішні аспекти державного суверенітету. Існує багато типів держави, що описуються такими словами, як демократичний, авторитарний, олігархічний, диктаторський, республіканський, парламентський, монархічний, президентський, унітарний та федеративний. Незалежно від типу, всі держави розробляють і впроваджують законодавство, надають послуги своїм громадянам і здійснюють правосуддя. Тип (форма) держави, системи державного управління визначається способом, у який розподіляється законодавча, виконавча та судова влада. Органи управління нації-держави є найпотужнішим інструментом соціального контролю з-поміж винайдених людьми й мають першість по відношенню до інших інститутів соціального контролю — таких, як сім'я та церква. Організоване суспільство передбачає наявність правил, що діють всюди в його межах, і саме держава, маючи владу для встановлення цих правил і монополію на застосування сили з метою гарантування кінцевої згоди, запобігає виникненню анархії та робить організоване суспільне життя можливим. Масштаби контролю, здійснюваного системою управління, залежать від розподілу влади в державі між різними групами та ступеня згоди в суспільстві щодо його цінностей.

Форма держави, підкреслює один з провідних вітчизняних фахівців правознавць В. Шаповал, належить до найголовніших характеристик державного ладу будь-якої країни. "Її елементами є форма державного правління і форма державного устрою. Перша — це спосіб організації влади, зумовлений принципами взаємовідносин вищих органів держави. Зовні форма правління зумовлена, насамперед, тією юридичною і фактичною роллю, яку відіграє глава держави... Форма державного устрою — це спосіб організації державної влади, який визначається характером взаємовідносин держави як цілого і її складових частин. Свій вияв форма знаходить у особливостях політико-територіальної організації держави та її адміністративно-територіального поділу" [7].

Потребує пояснень вживання в контексті визначення державного адміністрування та управління терміна "політика". Адаже у світовій літературі йому відповідають принаймні три різні поняття, які в англійському варіанті позначаються трьома різними категоріями соціально-наукового знання [1].

Перша з них — категорія "policy" ("policies") — відображає: а) рішення чи напрям діяльності, обрані з-поміж альтернатив; б) набір взаємопов'язаних і послідовних цілей, планів і правил вирішення задач; в) чіткий комплекс переваг і планів, опрацьований задля того, щоби зробити результати прийняття низки майбутніх рішень більш передбачуваними та послідовними.

Друге поняття — "politics" — відбиває: а) застосування влади чи впливу у питаннях, які впливають на спільноту; б) процес, котрий детермінує, хто (який саме соціальний фактор) що, коли та яким чином одержує, владний розподіл цінностей чи просто владний вибір.

Нарешті, третій термін — "polity" — стосується політичної організації суспільства. У широкому розумінні ця категорія є іншою назвою для політичної системи. У багатьох країнах ця категорія може вживатися як взаємозамінювана з поняттями "політична система" чи "держжава". Цей термін найчастіше використовується, коли дослідник хоче звернутися до характеристики політичної організації суспільства, не навантажуючи її аналітичними додатковими значеннями "системи" або метафізичними, юридичними чи територіальними додатковими значеннями "держави". Він часто з'являється у дискусіях стосовно типологізації політичних систем, особливо коли мета полягає в тому, щоби класифікувати політичні системи в цілому, скоріше ніж окремі інститути, групи чи політичні підсистеми в межах суспільства [12].

У наведеному вище визначенні поняття "державне адміністрування" йдеться про політику в першому значенні, яка виступає невід'ємною складовою частиною процесу управління у власному, вузькому сенсі. Наголошуючи на цій помітній рисі терміна "policy", будемо передавати його словосполученням "управлінська політика", а похідний термін "public policy (public policies)" — словосполученнями "державна управлінська політика" або ж просто "державна політика".

Продовжуючи характеристику основоположних понять науки державного управління, згадаємо, що впливовий американський дослідник Г. Старлінг (Starling) зосередив увагу на відмінностях між державним і бізнесовим адмініструванням. Перше від другого, на його думку, відрізняють: відсутність прибутку як засобу вимірювання; певна розмитість понять відповідальності та влади; наявність тенденції надавати послуги тим, хто забезпечує ресурсами, радше ніж залежати від клієнтів; нарешті, відкритість, оскільки ЗМІ та громадськість переконані у своєму праві знати про все, що відбувається у державному агентстві (враховуючи цю обставину, Г. Старлінг дотепно описує державне адміністрування як "бізнесове адміністрування, здійснюване в акваріумі") [12].

Як уже неодноразово зазначалося, певні підсумки розвитку науки державного управління не лише протягом 1990-х років, а й за все перше століття її інституціалізованого існування підбила "Міжнародна енциклопедія державної політики та адміністрування" (1998) [11]. У вступному слові до неї визначний американський фахівець Д. Розенблюм підкреслив цей вельми важливий момент: "Енциклопедія" охоплює питання як політики, так і адміністрування. На його думку, подібний підхід слід особливо вітати у час, коли дві галузі намагаються розвивати в напрямках, що віддаляються один від одного, до чого підштовхують їхня концептуальна база та організаційне оформлення в межах вищих навчальних закладів. Д. Розенблюм вважає, що хоч і можливо розмежувати політику й адміністрування в аналітичний спосіб, на практиці вони нерозривно переплітаються. Неоціненний внесок "Енциклопедії" полягає в тому, що вона робить напрацювання спеціалістів кожної з двох галузей доступними для фахівців іншої, а також для тих, хто займається узагальненням, генералізацією. З його точки зору, не було іншої роботи, що хоча б наближалася до нового чотиритомника за ступенем сполучення такого обсягу знань стосовно державної політики та

адміністрування [16].

Цим "Міжнародна енциклопедія державної політики та адміністрування" завдячує, насамперед, концептуалізації, яку здійснили головний редактор видання, відомий американський вчений Дж. Шафрітц, а також "редактори-консультанти" — згаданий вище Д. Розенблум й Е. У. Расселл (Russell) з мельбурнського університету Монаш. Зусилля авторського колективу, до якого входили майже п'ять сотень фахівців із 23 країн світу, було спрямовано на створення першого справді всеосяжного довідника з питань державно-управлінської діяльності (англ. public affairs). Як дві сторони цієї діяльності представлені: державна політика, що концентрується на опрацюванні та прийнятті рішень, й адміністрування, що має за мету реалізацію рішень, упровадження політики. Корисно ознайомитися з переліком підгалузей, які, на думку керівництва авторського колективу видання, складають у сукупності галузі науки державного управління, тобто державної політики та адміністрування. У першоджерелі ці підгалузі перераховано в алфавітній послідовності, і ми зробимо так само, але — за українським алфавітом: бюджетні проблеми, галузева політика, державна політика, державне адміністрування, державний менеджмент, державні фінанси, індустріальна та організаційна психологія, менеджмент, міжнародна торгівля, політична економія, політичний аналіз, політологія, порівняльне державне управління, прикладна поведінська наука (у США до поведінських наук зараховують такі дисципліни, як соціологія, антропологія чи психологія, у межах яких дії та реакції людей і тварин вивчаються за допомогою спостереження й експериментальних методів [8]), проблеми оподаткування, публічне право, теорія організацій та організаційна поведінка, трудові відносини, управління некомерційною діяльністю, управління персоналом державного сектора, управління розвитком [15].

Статтю, присвячену базовій категорії "державне адміністрування" (англ. public administration), для "Міжнародної енциклопедії" написав один із провідних теоретиків державного управління американський фахівець Ф. Маріні. Автор вказував, що цей термін застосовується в науці для позначення двох взаємопов'язаних понять: 1) сектора зайнятості, галузей і видів діяльності, що повинні формулювати й упроваджувати управлінську політику за допомогою державних та інших громадських програм, менеджменту організацій та діяльності, залучених до цих програм; 2) академічної сфери, що стосується вивчення галузей і видів діяльності, окреслених у пункті 1, їх удосконалення та підготовки кадрів для них. Водночас Ф. Маріні підкреслював, що, даючи визначення цієї категорії, треба враховувати дві важливі обставини. По-перше, професійне управління громадськими справами охоплює не лише менеджмент у гранично вузькому розумінні (діловодство, управління персоналом, виконання рішень, прийнятих будь-де в політико-соціо-економічних системах, і т. ін.), але й значною мірою — планування, формулювання, модифікацію та обґрунтування цілей і завдань у багатьох сферах суспільної життєдіяльності. По-друге, певні функції державного управління реалізуються за допомогою інструментів, що не є суто приватними, але й не є державними у власному сенсі. Беручи ці міркування до уваги, Ф. Маріні стверджував, що, можливо, державне управління краще визначати як практику й вивчення професійного формулювання і впливу державної (суспільної) управлінської політики та впровадження цієї політики на регулярній і організованій основі в інтересах

суспільства, його окремих складових частин і громадян [13].

На початку поточного десятиліття, у публікації 2003 року, з'явилося, так би мовити, офіційне тлумачення терміна "державне адміністрування", надане організацією системи ООН — Програмою розвитку (ПРООН). Її експерти оперують двома дуже близькими, тісно взаємопов'язаними значеннями категорії:

а) з одного боку, під державним адмініструванням розуміють сукупність механізмів (англ. aggregate machinery), тобто управлінську політику, правові норми, процедури, системи, організаційні структури, персонал і т. ін., що фінансуються з державного бюджету й відповідають за менеджмент діяльності виконавчої влади та її взаємодію з іншими зацікавленими суб'єктами, які представляють державу, суспільство й зовнішні середовище;

б) з другого боку, державне адміністрування трактується як менеджмент і реалізація всього комплексу державної діяльності, спрямованої на впровадження законів, указів, рішень центрального уряду й місцевих органів влади, та управління наданням державних послуг [9].

Нарешті, зупинимось на напрацюваннях представників того відгалудження світової науки державного управління, що протягом двох останніх десятиліть веде, так би мовити, інтелектуальні змагання з напрямом, який очолюють Дж. Шафрітц, Д. Розенблум й Е. У. Расселл. Лідерами другої групи вчених є швед Й. П'єрр і американець Б. Г. Пітерс. Підсумки роботи цього угруповання було підбито в науковому "Довіднику з державного управління" (перше видання — 2003) [10].

У вступній статті Б. Г. Пітерс і Й. П'єрр підкреслюють: найважливішим засновком "Довідника" є розуміння того, що державне адміністрування справді має самостійне значення. У тлумаченні цих авторів категорія охоплює вельми велику за обсягами діяльність, змістом якої є перетворення законів і прийнятих політиками рішень на дію та доведення державних програм до громадян. Ця робота, зазначають Б. Г. Пітерс і Й. П'єрр, часто менш помітна, але відіграє вирішальну роль у здійсненні результативного державного управління. Органи представницько-законодавчої гілки влади та політики у виконавчій владі можуть приймати всі документи, які забажають, проте, якщо реалізація їхніх норм не стане предметом належного адміністрування з боку державної бюрократії, мало що зміниться, або й узагалі нічого не вдасться досягнути. Бюрократія часто є об'єктом дотепів журналістів і політиків, але без адміністраторів мало що можна зробити в галузі державного управління.

У економічно високорозвинутих країнах більшість зайнятих у державному секторі спеціалізуються не на просуванні паперів (із чим звичайно асоціюється державне адміністрування як у країнах цієї групи, так і з більш вагомими на те підставами — у державах із перехідною економікою й країнах, що розвиваються), а радше на наданні державних послуг населенню. Головним видом діяльності з державного адміністрування є впровадження у практику актів законодавства, однак вона передбачає також цілу низку інших важливих видів діяльності, за які несуть відповідальність державні організації. Зокрема, бюрократія розробляє управлінську політику, а по-суті — й створює законодавство. Акти законодавства, прийняті органами представницько-законодавчої влади, часто мають загальний характер і потребують опрацювання з боку адміністраторів.

Створюване бюрократією вторинне законодавство не лише робить значення законів та інших документів яснішим, але й дозволяє застосувати в політиці досвід "кар'єрних адміністраторів" [14].

До речі, Б. Г. Пітерс і Й. П'єрр наголошують, що термін "бюрократія" (англ. *bureaucrasy*) нерідко вживають у контексті нападів на адміністраторів, з метою зганьбити представників цієї професійної групи. Проте, вчені підкреслюють, що з принципових міркувань використовують згадану категорію у нейтральніший спосіб, з метою позначення формальних адміністративних структур у державному секторі [14]. Нам останній варіант слововживання видається більш вдалим та адекватним.

ВИСНОВКИ

На основі викладеного вище можна зробити наступні головні висновки.

Базовими варіантами передачі українською мовою англійської категорії "public administration" у залежності від контексту мають виступати терміни "державне адміністрування", "державно-адміністративна діяльність" і "державне управління", категорії "government" — "державне управління", "система державного управління" та "тип (форма) держави", категорії "public policy (policies)" — "державна управлінська політика" або просто "державна політика", категорії "public affairs" — терміни "державно-управлінська діяльність", "державне управління" та "керівництво суспільними справами".

Ми поділяємо підхід до визначення предмета галузі наук з державного управління, вироблений представниками напряму, лідерами якого є Е. У. Расселл, Д. Розенблум і Дж. Шафрітц, і відображений у "Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування" (1998). Згідно з ним, державно-управлінська діяльність поєднує дві сторони: державну політику (формулювання, опрацювання та прийняття рішень) і державне адміністрування (впровадження політики, реалізацію рішень). До наукового розгляду в межах галузі повинні залучатися не лише власне державно-управлінські дисципліни (державна політика, державне адміністрування, державний менеджмент, державні фінанси, бюджети та оподаткування, порівняльне державне управління, управління персоналом у державному секторі), а й відповідна проблематика тих, що знаходяться на її перетині з іншими науковими галузями (економічна теорія, менеджмент, міжнародна економіка, організаційна та прикладна психологія, політологія та політичний аналіз, публічне право, соціологія, теорія організацій та організаційна поведінка, трудові відносини, управління некомерційною діяльністю і т. п.).

Важливо підкреслити, що експерти ООН прямо визначають державне адміністрування у широкому тлумаченні як сукупність механізмів державного управління (управлінську політику, правові норми, процедури, системи, організаційні структури, персонал і т. ін.), що забезпечують впровадження законів, указів, рішень центрального уряду і місцевих органів влади, та управління наданням державних послуг. Учені напряму, лідерами якого є Б. Г. Пітерс і Й. П'єрр, в узагальнювальних працях, зокрема в "Довіднику з державного управління" (2003, 2007), підкреслюють ключову роль бюрократії у здійсненні державної політики та адміністрування. Ці автори наголошують, що в науковому вжитку важливо послідовно використовувати термін "бюрократія" виключно для позначення формальних адміністративних структур державного сектора.

Література:

1. Кондратюк Т. В. Державна політика підтримки малого бізнесу: монографія. — К.: Видавничий центр "Академія", 2003. — С. 17—18.
2. Кондратюк Т. Поняття та основні традиції світової науки і практики державного управління: Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. — К.: Вид-во НАДУ, 2005. — Вип. 1. — С. 41—50.
3. Кондратюк Т. В. Система державного управління США та її економіко-статистична визначеність // Статистика України. — 2008. — № 1. — С. 108—113.
4. Кондратюк Т. В. Основні особливості американської версії англосаксонської традиції державного управління // Економіка та держава. — 2008. — № 6. — С. 77—79.
5. Кондратюк Т. В. Зарубіжний досвід удосконалення системи державного управління та шляхи його використання для забезпечення сталого розвитку України // Освіта Донбасу. — 2009. — № 1. — С. 5—11.
6. Определение основных понятий и терминов, используемых в области управления и государственно-административной деятельности: Записка Секретариата Е/С. 16/2006/4 / Комитет экспертов по государственному управлению. — Нью-Йорк: Экономический и Социальный Совет ООН, 2006 (5 января). — 19 с.
7. Шаповал В. М. Державний лад країн світу. — К.: Український Центр Правничих Студій, 1999. — 320 с.
8. The American Heritage dictionary of the English language. — 4th ed. — Boston; New York: Houghton Mifflin Company, 2000. — P. 163.
9. Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration: Note by the Secretariat E/C. 16/2006/4 / Committee of Experts on Public Administration. — New York: United Nations Economic and Social Council, 2006 (5 January). — P. 5.
10. The handbook of public administration: Concise paperback edition / Edited by B. G. Peters and J. Pierre. — Los Angeles etc.: SAGE, 2007. — XII, 394 p.
11. International encyclopedia of public policy and administration / Editor in chief J. M. Shafritz. — Boulder (Colorado): Westview, 1998. — 4 v. — 2504 p.
12. Lexicon of terms and concepts in public administration, public policy and political science / Supervised by K. E. McVicar. — 2nd ed. — Kyiv: Osnovy, 1998. — 448 p.
13. Marini F. Public administration. International encyclopedia of public policy and administration / Editor in chief J. M. Shafritz. — Boulder (Colorado): Westview, 1998. — Vol. 3. — P. 1782—1788.
14. Peters B. G., Pierre J. Introduction: The role of public administration in governing. The handbook of public administration: Concise paperback edition / Edited by B. G. Peters and J. Pierre. — Los Angeles etc.: SAGE, 2007. — P. 1—9.
15. Preface // International encyclopedia of public policy and administration / Editor in chief J. M. Shafritz. — Boulder (Colorado): Westview, 1998. — Vol. 1. — P. XXXI—XXXII.
16. Rosenbloom D. H. Foreword // International encyclopedia of public policy and administration / Editor in chief J. M. Shafritz. — Boulder (Colorado): Westview, 1998. — Vol. 1. — P. XXIX.

Стаття надійшла до редакції 01.09.2009 р.