**УДК : 342: 35.088**

**Біла С.О.,** д.н. з держ. упр., професор, Національний авіаційний університет (НАУ, м. Київ)

**МІЖДИСЦИПЛІНАРНІ ЗАСАДИ ЕВОЛЮЦІЇ КОНЦЕПЦІЙ ТА ТЕОРІЙ**

**ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Цивілізована людська спільнота гармонійно може існувати лише у межах певного соціального та політичного порядку, в умовах дотримання системи правил суспільного життя, які гарантуються та забезпечуються *формальним інститутом* – *державою* та *неформальними інститутами – мораллю, етичними традиціями, нормами, звичаями* тощо. Історично склалося так, що саме *держава* стала організуючою силою, що об’єднала людей (що проживали на певній території) у цивілізоване суспільство. Саме держава припинила «варварські звичаї» хаотичного існування первісних людських спільнот, яка відповідала нормам «війна всіх проти всіх». Держава – як універсальний соціальний інститут – виникає природним, еволюційним шляхом одночасно з еволюцією людського суспільства, як відповідь на суспільний запит щодо вирішення питань безпеки, захисту врожаїв, родини, формування усталених норм, правил поведінки та відносин між різними верствами суспільства. Відповідно, оскільки роль держави полягала у забезпеченні порядку і безпеки, управління всіма складовими суспільного життя, то сучасним дослідникам варто акцентувати увагу на міждисциплінарних засадах формування теорії публічного управління, виокремити найважливіші складові цього процесу, визначити їх вплив на еволюцію сучасних теорій публічного управління.

Майже весь період розвитку людської цивілізації (зі стародавніх часів, і аж до середини ХХ ст.), суспільні науки існували окремо: філософія, юриспруденція, теологія, історія та ін. Потужний суспільний запит щодо наукового обґрунтування ролі держави та управління суспільством вперше виникає у зв’язку із розвитком товарно-грошових, ринкових відносин в країнах Європи, які перші стали на шлях первісного нагромадження капіталу, розвитку ринкових відносин. Цей період увійшов у історію людської цивілізації як період *меркантилізму* (XV – XVIII ст.). Саме в епоху меркантилізму вперше гостро постає потреба визначення та унормування місця держави у економічному та політичному житті суспільства. Метою державної політики меркантилізму європейських країн стає нагромадження суспільного багатства (з яким ототожнювали золото та срібло), загострюється потреба щодо адміністративного вирішення фіскальних питань (оподаткування) та упорядкування державних фінансів (державна скарбниця, надходження та видатки казни). У зовнішній політиці країн Європи домінує принцип «розори сусіда», що втілюється на практиці за допомогою нееквівалентної зовнішньої торгівлі та ставить за мету національне збагачення.

В епоху меркантилізму вважали, що управляти державою так же просто, як і управляти домашнім господарством. Управляли суто *адміністративними методами, які реалізовувались завдяки адміністративному праву*. Цьому сприяло домінування у XVI – XVIІ ст. в усіх країнах Європи *абсолютної монархії,* в основі якої –максимальна концентрація влади (законодавчої, виконавчої, судової) в руках однієї людини. *Меркантилізм* породжує і першу офіційну державну зовнішню політику – *протекціонізм* (protect – захист), що передбачала захист вітчизняних товаровиробників (мануфактур) від іноземних конкурентів (виробників аналогічної продукції) за допомогою митних зборів, нетарифних бар’єрів та за рахунок жорсткої адміністративної підтримки держави. Політика протекціонізму застосовується країнами світу (у окремих випадках) і у ХХІ ст.

Подальший розвиток товарно-грошових відносин та ринкового типу господарювання, перехід від епохи меркантилізму до капіталістичних відносин призводить до зміни парадигми управління суспільством. Розвиток ринкових відносин іде паралельно з розвитком філософії індивідуалізму, найбільш наочно представленої у роботах Дж. Локка, Д. Юма, Ж.-Ж. Руссо, у теоріях Адама Сміта. На зміну протекціонізму приходить *ліберальна доктрина «laissez – faire»*, яка стає ідеологією ринкового лібералізму і в основу управління суспільством ставить наступні принципи: захист приватної власності та ринкових свобод; підтримку вільної конкуренції; захист вільного ринкового підприємництва; відмову від державного регламентування будь-яких економічних процесів, відмову від протекціонізму. Ліберальна доктрина *«laissez – faire»* стрімко поширюється у ХVII – XVIII ст. Це сформувало суспільний запит на окрему теорію управління державою та суспільним розвитком. З цього періоду прихильники ліберальної економічної теорії зосереджують увагу виключно на формах та методах впливу держави на економіку, а питаннями організації державного управління суспільством вони не займалися. *Економічна наука відокремлюється від адміністративного права.* Натомість, правові науки зосередили увагу на захисті прав та свобод індивідуума (людини), а в центр досліджень поставили питання – яким чином держава має забезпечити реалізацію приватних інтересів, як на практиці має бути втілено принцип розподілу гілок влади, як реалізувати права власності тощо. У ХVII – XVIII ст. в університетах Німеччини та Австрії викладається *курс камеральних наук* (*camera* – казна), який поєднував окремі економічні та адміністративні дисципліни, а студенти, що навчалися цих наук, переважно, поступали на державну службу. Так, у Пруссії у камералістику входили економіка, політика, поліцейська наука (тобто наука про примусовий апарат держави), наука про фінанси, аграрна наука, мануфактурна справа, гірська справа. Отже – студенти отримували системні знання про всі сфери господарства тих часів та особливості їх управління [1].

Особливу роль у формуванні теорії публічного управління та у обгрунтуванні провідної ролі держави у суспільному та господарському життю країни належить представникам німецької історичної школи (у 30-ті роки ХІХ ст. виникає «стара німецька історична школа», фундаторами якої є Ф.Ліст, В.Рошер, Б.Гільдебранд, К.Кніс). Як і камералісти, преставники німецької історичної школи вважали державу основним гарантом суспільного порядку, гарантом стабільного функціонування національного господарства [2]. На підґрунті теорій Ф.Ліста виникає теорія М.Вебера про «ідеальну бюрократію». А пізніше – у роботах представників нової німецької історичної школи (90-ті роки ХІХ ст., консервативна течія – Г.Шмоллер), виникає *концепція соціальної держави* та державного капіталізму, яка на практиці втілюється через «могутній, законний монархізм», через «мудрий та твердий уряд», що виступає гарантом стабільного та ефективного розвитку суспільства. Найкращим режимом державного управління Г.Шмоллер вважав «режим авторитарного типу», що забезпечить здійснення соціально-економічних реформ «зверху» і унеможливить тим самим соціальні та суспільні потрясіння.

Наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. на території Європи сформувались та одночасно існували три концептуальні підходи щодо пояснення феномену «держава».

*Теорія суспільного договору* розглядає державу як наслідок домовленостей, добровільно укладеного соціального контракту, що обумовлено необхідністю спільних, єдиних для всіх правил гри (Ж.-Ж.Руссо та філософи-ідеалісти).

*Теорія соціальної держави* розглядала державу як соціального арбітра, як активного учасника всіх суспільних процесів. Держава має повне монопольне право щодо примусу всіх суб’єктів, учасників суспільних процесів задля виконання та домінування суспільних законів та суспільних інтересів над інтересами окремих прошарків суспільства. Реформи мають іти «зверху» (Л.Брентано – нова історична школа; Е.Бернштейн, К.Каутський, Р.Гільфердінг – соціал-демократичні концепції).

*Держава як засіб експлуатації* та примусу, як «апарат насилля», що «матеріалізується» (уособлюється) як окрема група (еліта) населення країни і діє в інтересах виключно обмеженої групи осіб (в інтересах окремого прошарку суспільства), всупереч інтересам усього суспільства (К.Маркс, Ф.Енгельс, інші ортодоксальні марксисти; М.Штірнер, П.Прудон, П.А. Кропоткін, М.А.Бакунін та інші анархісти).

У ХІХ – на початку ХХ ст., з ускладненням, урізноманітненням як суспільних процесів так і суспільного життя виникають нові наукові дисципліни – *соціологія та політологія*. Новації школи *когнітивного підходу* (П.Холл, П.Сабатьє, Б.Жобер та ін.), а також школи *соціології організації* (Е.Фридберг, М.Кроз'є та ін.) вплинуло на появу нових підходів щодо трактувань організації управління суспільством та теорій управління. З розвитком продуктивних сил суспільства, розвитком капіталістичних ринкових відносин у ХХ ст. виникає *теорія управління* як самостійний науковий напрямок, як систематизована дисципліна. Теоретичні концепції управління розвивались, поєднуючи у собі здобутки та напрацювання різних суспільних, гуманітарних та точних наук. Теорії управління розвивались у вигляді «дерева» шкіл управління, що «розросталось» як вверх, так і «в різні сторони».

У ХХ ст. формується ціла низка плюралістично-орієнтованих наукових теорій та концепцій, які розробляється у межах різних наукових шкіл теорії державного управління. Так, загальновідомою є «класична школа наукового управління», яка продукувала «науково-орієнтовані теорії публічного управління»): теорії Ф. Тейлора, що доповнювалася практичною діяльністю Г.Форда. До цього напряму належить і «адміністративна школа управління» А.Файоль; «школа управління людськими відносинами» М. Фоллет, Е.Мейо, що доповнюється рекомендаціями у сфері практичної діяльності Т. Баши та ін. Поряд з цим, саме у ХХ ст. набувають визнання та швидко поширюються «посткласичні» теорії управління, які часто ще називають «інструментально-орієнтованими» теоріями публічного та суспільного управління. До цих теорій належать: «Теорія системної групової динаміки та узгоджено діючих систем в управлінні» (Ч.І. Бернард), «Теорія практичного менеджменту» (П.Друкер), «Теорія поведінки та прийняття рішень» (Г. Саймон), концепція «Ідеї та теорії класичного корпоративізму» (Ф.Шмиттер), теорії ««Кількісної» школи управління» (В.Парето, М.Віннер, В.Глушков, Л.Канторович). Поряд з вищеназваними «класичними» та «посткласичними» теоріями державного управління особливу роль у еволюції концепцій та теорій, що обгрунтовували провідну роль держави в організації публічного управління у ХХ ст. почав відігравати інституціоналізм [3]. Інституціональні теорії управління булиорієнтовані на врахування впливу формальних та неформальних інститутів на прийняття управлінських рішень. Серед інституціональних теорій виокремлювався: математичний напрям (теорії М.Віннера, Дж. Форрестера); соціологічний напрям (теорії Т. Парсона), ортодоксальний інституціональний напрям (теорії І. Ансоффа, У. Ітона).

Найбільшого розквіту теорія управління суспільством, розробка питань державного управління, управління регіональним розвитком та теорії місцевого врядування набули у другій половині ХХ – на початку ХХІ ст. Вирішальну роль у цьому процесі відіграв саме *інституціоналізм*. Якість інститутів: формальних (тобто таких, що отримали правове та організаційне оформлення, наприклад – фірма, юридична угода, шлюбний договір, контракт, державні закони та ін.) та неформальних/неофіційних (наприклад – моральні устої, батьківський інстинкт, справедливість, освіта, людські якості, ментальність людини) були визнані головними факторами, що впливають на якість, безпеку, результативність управління суспільством [4].

Серед наукових течій, теорій та концепцій інституціоналізму, які формують нову теорію публічного управління вирізняють наступні течії. «Традиційний американський інституціоналізм» (20-ті роки ХХ ст.), у т.ч.: соціально-психологічний (технократичний) інституціоналізм (Т.Веблен); соціально-правовий (юридичний) інституціоналізм (Дж.Коммонс); Кон'юнктурно-статистичний (емпірико - прогностичний) інституціоналізм (У.Мітчелл). «Неоінституціоналізм», теорії якого формуються з середини ХХ ст. і до наших часів, у т.ч.: «теорія «народного капіталізму»» (А. Берлі, Дж. Кларк, С. Кузнець); «теорія «колективного капіталізму»» (А. Берлі, Г. Мінз); «теорія «змішаної економіки»»(Е. Хансен, Д. Кларк); «теорія «суспільства добробуту»» (Дж. Гелбрейт, Д.Кларк); «теорія «соціального партнерства»» (Р. Арон, Дж. Гелбрейт); «теорія прав власності» (А.Алчіан, Р.Коуз, Г.Демсец, Р.Познер); «теорія трансакційних витрат» (Р.Коуз, Д.Норт, О.Уільямсон); «теорія суспільного вибору» (Дж.Б'юкенен, Д.Мюллер, М.Олсон, Г.Таллок, К.Ерроу) та ін.

Концепції інституціоналізму найбільшою мірою відповідали тим складним трансформаційним перетворенням, які відбувалися у практичній сфері, у сфері національного господарювання у другій половині ХХ ст. та в умовах активного розгортання глобалізаційних процесів. Системні інституціональні дослідження носили міждисциплінарний характер, були пов’язані зі змінами управління суспільством та управління відносинами власності. На основі міждисциплінарних досліджень формуються наступні інституціональні теорії: концепція «дифузії власності» (А.Берлі, Дж.Кларк); концепція «управлінської революції» (П.Дракер, А.Берлі, Т.Ніколс); концепція «революції в доходах» (Дж.Гелбрейт, С.Кузнець, Е.Хансен). Виникають і соціально-інституціональні технократичні течії, у т.ч.: теорії індустріального та нового індустріального суспільства (60-ті роки ХХ ст., Дж.Гелбрейт, У.Ростоу, Ж.Еллюль, Р.Арон); теорії постіндустріального суспільства (70-ті роки ХХ ст., Ж.Фурастьє, Д.Белл); теорії суспільства «третої хвилі», інноваційного-підприємницького суспільства, «суспільства знання» («економіки знань»), інформаційного суспільства (80-90 ті роки ХХ ст., А.Тоффлер, П.Дракер, Є.Масуда)

У руслі інституціональних досліджень *державне управління* почали розглядати як фактор конкурентоспроможності країни у світі; як правила «гри» всіх агентів суспільних відносин у межах певної країни; як адміністративні бар’єри (або ж стимули), що впливають на діяльність агентів – учасників суспільних та господарських процесів. У різних країнах світу (залежно від національних особливостей розвитку, ментальності населення та усталених ідеологічних та теоретичних поглядів на роль держави та управління суспільством) впродовж ХІХ – ХХ ст. прослідковується інституціональний плюралізм щодо трактування сутності, специфіки та ролі державного управління.

**Висновки.** У ХХ ст. – на початку ХХІ ст. теорія управління суспільством сформувалась під впливом багатьох плюралістичних та різноспрямованих наукових теорій та концепцій. *Науково-орієнтований напрямок* становлення теорій управління суспільством був представлений класичними теоріями управління. В центрі досліджень науковців перебували мотиви, інтереси, принципи та цілі управління як окремими системами так і суспільством в цілому. Науковці досліджували причини та закономірності формування як постійних зв’язків в системі управління, так і зв’язків, що постійно змінювалися. Домінуючим у цьому напрямку досліджень стає функціональний підхід щодо визначення сутності та змін управління суспільством. *Інструментально-орієнтований напрямок* дослідження управління суспільствомрозглядав управління як технологію, як здатність вирішувати проблеми та отримувати необхідні результати в умовах конкретної ситуації (у т.ч. на практиці). Головними питаннями дослідження *теорії управління* у руслі *інструментально-орієнтованого напрямку* було визнано здатність управління врахувати зміни залежно від модифікації ендогенних та екзогенних чинників, що впливають на суспільний розвиток, враховувати процеси, що модифікують суспільство, враховувати вплив інформаційних та інституційних чинників.

*Інституціональні теорії управління,* щошвидко поширюються у другій половині ХХ – на початку ХХІ ст., органічно доповнили всі існуючі концепції та теорії управління суспільством. Інституціоналізм «накладається» на вже відомі у світі теорії публічного управління, що робить ці теорії плюралістичними, універсальними, адаптованими до умов глобалізації та диверсифікації суспільних відносин, до стрімкої модифікації як формальних, так і неформальних інститутів та інституційних змін, що впливають на розвиток суспільства.

Список літератури

1. Енциклопедія державного управління: у 8 т./ Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. Колегія : Ю.В.Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. Том 3: Історія державного управління / наук.-ред. Колегія: А.М.Михненко (співголова), М.М.Білинська (співголова) та ін. – 2011. – 788 с.

2. Лист Ф. Национальная система политической экономии. – СПб., 1891.

3. Domination and Global Political Justice: Conceptual, Historical and Institutional Perspectives (Routledge Studies in Contemporary Philosophy). - Routledge; 1 edition, 2015 – 352 p.

4. Енциклопедія державного управління: у 8 т./ Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. Колегія : Ю.В.Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. Т.2: Методологія державного управління/ наук.-ред. колегія: Ю.П.Сурмін (співголова), П.І.Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с.

5. Jens Forssbaeck and Lars Oxelheim. The Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency. - OUP USA, 2014. - 616 p.