НИКОЛАЙ АРАБАДЖИЙСКИ

Генезис науки публичного управления

Важнейшей составляющей профессиональной подготовки специалистов для нужд государственного управления и государственной службы является дисциплина теории публичного управления. Наука публичного управления оперирует концептами и понятийным аппаратом общественных наук. Критерием истинности той или иной теории в ее рамках является практическое функционирование государственной и муниципальной службы, деятельность органов публичного управления.

Корни теории публичного управления уходят вглубь веков, но мы обратимся к XX – началу XXI веков. В тридцатые годы XX века была создана концепция «общих принципов управления», основанная на теориях, разработанных Анри Файолем, Лютером Галиком и Линдалом Урвиком. Авторы концепции утверждали, что управление подчиняется общим правилам, независимо от того, где оно реализуется – в публичном секторе или в частном.

Теория публичного управления продолжала развиваться и дополняться гуманитарными организационными идеями, среди которых особое место занимает система управления человеческими ресурсами Мэри Паркер Фоллетт, а также суждения Дугласа Макрегора об организационном развитии. На основе этих материалов сегодня формируется традиционное публичное управление.

В начале XX века получила развитие теория «идеальной бюрократии» Макса Вебера в США. Фредерик Тейлор и Лилан Гилберт, придерживаясь мнения, что управление публичными организациями может осуществляться с помощью подходов частного сектора для повышения эффективности, разработали основы научного публичного управления.

С середины XX века многие исследователи обращались к этой теме. Так, в 1948 году американский политолог Дуайт Вальдо предложил свой взгляд на проблему. Он утверждал, что основной целью бюрократического государства является служба обществу. Один из ведущих мировых лидеров в области политической теории, этики и философии, Роберт Нозик, высказывался в защиту индивидуализма и необходимости ограниченного управления.

Американские политологи Чарльз Дж. Фокс и Хью Т. Миллер в 1995 году опубликовали результаты совместного исследования. Сравнивая понятия «современное общество» и «постмодернистское общество», они настаивали, что традиционная демократическая модель управления не является действительно демократической из-за наличия множества недостатков [Fox C.J., Miller H.T., 1995. P. 4–6].

Фрэнсис Фукуяма в своем исследовании от 1992 года утверждает, что глобальное распространение либеральной демократии и свободного рыночного капитала на Западе может свидетельствовать о конечной точке социо-культурной эволюции человечества и окончательной форме управления. По его словам, идеал либеральной демократии не подлежит совершенствованию.

В конце XX – начале XXI века в США получила свое развитие постмодернистская теория публичного управления.

Исторический анализ теорий государственного управления демонстрирует их прямую связь с теориями управления частными организациями. Развитие науки управления в целом может быть разделено на несколько периодов, которые изучались рядом исследователей (в Болгарии это были А. Ангелов, Ст. Христов, Д. Панайотов, К. Палешутски и др.).

Самый продолжительный, «доконцептуальный период» – с 1800 по 1880 год – характеризуется количественным накоплением эмпирических знаний, полученных в процессе практики управления, главным образом в частном секторе, которые не были сформированы как отдельная наука или теория. Основной особенностью управления в этот период был патернализм, которому присуще слияние собственности и управления, родственные связи между участниками, личная преданность, экономическая зависимость от собственника, а также воля собственника как критерий правильности принимаемых решений.

НИКОЛАЙ АРАБАДЖИЙСКИ, PhD of Economics, профессор Нового Болгарского университета (Болгария, София, 1618, ж.к. Овча купел, ул. Монтевидео, № 21). E-mail: n_arabadjiiski@abv.bg

Аннотация: Представленная автором статья – часть изданного в Болгарии на болгарском языке учебника «Государственное и публичное управление» (София: Новый Болгарский университет, 2014) – посвящена исследованию особенностей развития науки публичного управления в XX веке и в начале XXI века. Рассмотрен и кратко отреферирован целый спектр различных теорий, которые интегрально предопределили и составили сегодняшний научный фундамент современной науки публичного управления. Представлена периодизация этапов развития науки публичного управления.

Ключевые слова: публичное управление, государственное управление, муниципальное управление, теория публичного управления, административное право.

«Классический период» (с 1880 по 1930 год), или период индустриального общества, характеризовался появлением и развитием трех научных теорий:

– административная теория, основоположником которой был Анри Файоль. Используется в бизнесе и рассматривает управление им, как универсальный процесс, а администрирование – как совокупность прогнозирования, организации, координации, управления и контроля [Файоль А., 1938. С. 10–13];

– бюрократическая теория, созданная Максом Вебером, сосредоточена на обеспечении бюрократического порядка и дисциплины в управлении. К ее основным принципам относятся: создание иерархии, разделение труда, принятие правил, оценка персонала, разграничение собственности, стимулирование производительности [Вебер М., 1992. С. 66];

– научная теория, созданная Фредериком Тейлором, который разработал концепцию организационной модели управления, основанной на научных методах и расчетах, используемой в научных организациях. Среди основных принципов: создание научных знаний о процессе труда на основе сознательного накопления навыков и опыта, применение научных знаний в работе с исполнителями.

Период с 1930 по 1950 год был связан с появлением следующих трех основных научных теорий:

– теория систем, автором которой выступил Людвиг фон Берталанфи, сосредоточена на согласованности деятельности в организациях. Эта модель в некоторой степени отражает философию Гегеля в том аспекте, что вся система в целом более чем просто сумма компонентов, определяет ее характер;

– теория организации, разработанная Честером Барнардом, в рамках которой организация понимается как социальная общность людей, скоординированно работающих для достижения целей организации;

– теория поведения, разработанная Элтоном Майо, рассматривает в качестве наиболее важного фактора не организацию, а людей в ней [Bruce K. Henry S. 2006. P. 177–199].

Современный период развития теории управления берет свое начало с 1950 года и характеризуется разработкой пяти научных теорий.

Ситуационная теория управления была разработана Полом Лоуренсом, основной акцент в рамках теории делается на факторах окружающей среды. Подчеркивается необходимость адаптации к изменениям в окружающей среде, возникающим под влиянием различных факторов.

Клодом Шенноном была разработана информационная теория, используемая для обеспечения информационного облуживания управления и основанная на принципах, подходах и способах передачи и приема информации.

Кроме того, в указанный период были разработаны также кибернетическая теория, теория решений, основанная на утверждении о том, что власть сосредоточена в тех организационных единицах, которые принимают решения, а также количественная теория.

Изучение темы дает основания выделить американскую, французскую и японскую школы управления. Американская школа акцентирует внимание на развитии управления отдельными предприятиями, зачастую с использованием количественных методов. Французская ориентирована в основном на государственное управление. Японская сосредоточена на корпоративном управлении.

Все эти разработки интегрально предопределили сегодняшний фундамент теории публичного управления.

Литература

Арабаджийски Н. Дъержавно и публично управление. София, 2014. 302 с.

Вебер М. Теория на господството. София, 1992.

Файоль А. Индустриална и обща администрация. София, 1938.

Bruce K. „Henry S. Dennison, Elton Mayo, and Human Relations historiography" // Management & Organizational History. 2006, May. Vol. 1. № 2. С. 177–199.

Fox C.J., Miller H.T. Postmodern Public Administration. Thousand Oaks (California, USA): SAGE publications, 1995.

GENESIS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SCIENCE

NICHOLAS ARABADZHIYSKI, Candidate of Economic Sciences, Professor of the New Bulgarian University (Sofia, Bulgaria, 1618, residential district Ovcha kupel, ul Montevideo No. 21). E-mail: n_arabadjiiski@abv.bg

Summary: The article is a part of the textbook «State and public administration» published by the author in Bulgaria in the Bulgarian language (Sofia: New Bulgarian University, 2014) and is devoted to the research of the development features of public administration science in the XX century and in the beginning of the XXI century. The article describes and summarizes briefly the whole spectrum of different theories, which are integrally predetermined and make today's scientific foundation of modern public administration science. The periodization of phases of development of the science of public administration is presented.

Keywords: public administration, state administration, municipal administration, public management theory, administrative law.

References

Arabadzhiyski N. D»erzhavno i publichno upravlenie. [State and public management] – Sofiya, 2014. – 302 s.

Veber M. Teoriya na gospodstvoto. [Theory of the state] – Sofiya, 1992.

Fayol A. Industrialna i obshcha administratsiya. [General and industrial management] – Sofiya, 1938.

Bruce K. "Henry S. Dennison, Elton Mayo, and Human Relations historiography" // Management & Organizational History. – 2006, May. – Vol. 1. – № 2. – S. 177–199.

Fox S.J., Miller H.T. Postmodern Public Administration. – Thousand Oaks (California, USA): SAGE publications, 1995.