

## «КАНАДСЬКА ЕНЦИКЛОПЕДІЯ» ЯК УЗІРЦЕВИЙ ПІВНІЧНОАМЕРИКАНСЬКИЙ НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНТЕРНЕТ-РЕСУРС У ГАЛУЗІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ

*У праці на основі звернення до профільних статей «Канадської енциклопедії» систематизовано уявлення про основні категорії науки державного управління як однієї з соціально-наукових дисциплін. Конкретизовано авторську концепцію механізмів державного управління, розглянуто питання предметної визначеності галузі наук державного управління. Закладено теоретико-методологічні підвалини дослідження проблем державної управлінської політики. Розкрито специфіку державної сімейної політики як різновиду секторальної політики держави.*

**Ключові слова:** соціальні науки, держава, державне управління, механізми державного управління, публічне адміністрування, політико-управлінський підхід, бюрократія, державна управлінська політика, сімейна політика.

*В работе на основе обращения к профильным статьям «Канадской энциклопедии» систематизированы представления об основных категориях науки государственного управления как одной из социально-научных дисциплин. Конкретизирована авторская концепция механизмов государственного управления, рассмотрен вопрос предметной определенности отрасли наук государственного управления. Заложены теоретико-методологические основы исследования проблем государственной управленческой политики. Раскрыта специфика государственной семейной политики как разновидности секторальной политики государства.*

**Ключевые слова:** социальные науки, государство, государственное управление, механизмы государственного управления, публичное администрирование, политико-управленческий подход, бюрократия, государственная управленческая политика, семейная политика.

*In the paper by means of studying profile articles from “The Canadian Encyclopedia” the notions of main categories of government as a social science are systemized. The author’s conception of the machinery of government is specified, the issue of the subject-matter definition for public administration as an academic field is examined. The methodological and theoretical basis for research of public policy issues is pledged. Particular features of the family policy as a kind of the sectoral public policy are revealed.*

**Key words:** social sciences, state, government, machinery of government, public administration, policy-management approach, bureaucracy, public policy, family policy.

**Вступ.** Фундаментальною і водночас вельми актуальною проблемою галузі державно-управлінських наук є обґрунтування шляхів удосконалення системи механізмів державного управління сферою сімейних (родинних) відносин. Для розв’язання цієї проблеми вельми корисним є, зокрема, звернення до наукового внеску канадських фахівців, що представляють галузь наук державного управління і публічного адміністрування. Його

врахування відкриє доступ до всієї сукупності фундаментальних і прикладних напрацювань канадської науки й надбань тамтешньої практики державного регулювання сфери сімейних відносин у цілях їхнього застосування в Україні.

**Постановка задачі.** Метою дослідження є виявлення у статтях фахівців галузі наук державного управління і публічного адміністрування, що опубліковані в «Канадській енциклопедії», яку

розміщено в Інтернеті на засадах вільного доступу, елементів внеску до методології та теорії цієї галузі, найбільш значущих із точки зору використання в якості елементів теоретико-методологічної бази під час удосконалення механізмів регулювання сфери сімейних відносин в Україні. Її було досягнуто шляхом розв'язання низки конкретних наукових завдань, що зводилися до такого: систематизувати уявлення про основні категорії науки державного управління як однієї з соціально-наукових дисциплін; конкретизувати авторську концепцію механізмів державного управління; розглянути питання предметної визначеності галузі наук державного управління; закласти теоретико-методологічні підвалини дослідження проблем державної управлінської політики; розкрити специфіку державної сімейної політики як різновиду секторальної політики держави.

**Результати.** «Канадська енциклопедія» (англ. «The Canadian Encyclopedia») [див.: 2] з'явилася вперше у вигляді тритомного видання в 1985 році. Вже через три роки, у 1988-му, побачило світ розширене – чотиритомне видання. 1990 року у межах проекту вийшла друком «Канадська енциклопедія для молодших» (англ. “The Junior Encyclopedia of Canada”), що була пізніше перейменована та нині називається «Канадська енциклопедія для молоді» (англ. “The Youth Encyclopedia of Canada”). Додамо, що в новому столітті – 2002 року – вже до онлайн-ового комплексу видань (точніше, комплексної енциклопедичної праці) було інкорпоровано престижну «Музичну енциклопедію».

Канадські фахівці слушно зазначають, що протягом останніх тридцяти років ми стали свідками справжньої революції у сфері продукування, пошуку та використання інформації. Протягом 1990-х побачили світ численні видання як «Канадської енциклопедії», так і молодіжної її версії у вигляді компакт-дисків. А 1999 року повний текст цієї енциклопедії та супутніх ресурсів було розміщено в мережі Інтернет на засадах вільного доступу. При цьому обсяги інформації, що надається, постійно зростали в минулому і нині продовжують зростати. Ми користуємося поточною версією «Канадської енциклопедії», яка датована 2011 роком.

Починаючи з 1980-х років, проект реалізує редакційна команда, яку очолює Джеймс Г. Марш (Marsh), котра незмінно демонструє «відданість найвищим стандартам об'єктивності». До авторського колективу входять більше 5000 вчених і спеціалістів, що представляють усі дисципліни та всі регіони Канади. Сукупний результат їхньої праці являє собою найбільш деталізований портрет країни та її «комплексної ідентичності» з-поміж тих, що існували й існують. Загалом, ця енциклопедична праця оцінюється як найрізноманітніше, найоб'єктивніше та найточніше джерело інформації про Канаду для студентів, школярів, науковців, інших читачів, інформаційний ресурс

номер один у країні та світі з канадської проблематики.

Особливо підкреслюється значення «Канадської енциклопедії» як унікального навчального засобу, що, на додачу до згаданих вище чеснот, підходить до «інтерпретації та осмислювання всіх предметів по-канадськи». У розпорядженні викладачів, студентів й учнів – вельми потужна пошукова система та розгалужені предметні покажчики. З метою використання в аудиторіях і класних кімнатах пропонується багато опитувальників для перевірки знань, навчальних ігор, посилань на інші Інтернет-ресурси тощо. При цьому наголошується, що завдяки благодійній підтримці «Канадська енциклопедія» й надалі залишатиметься у вільному, безплатному доступі.

Враховуючи притаманний канадським ученим-суспільствознавцям рівень фахової культури, звернення до відповідних статей «Канадської енциклопедії» дозволить суттєво доповнити уявлення про цілу низку питань із числа тих, яким присвячено наше дисертаційне дослідження. Почнемо з вихідного поняття «соціальні науки» (англ. social sciences) [див.: 9]. Воно не співпадає з більш розповсюдженим у пострадянських країнах поняттям «суспільні науки». Вчені решти країн світу звичайно виділяють чотири категорії: фізичні науки, біологічні науки (або природничі науки), гуманітарні дисципліни (англ. humanities) і соціальні науки. Лише подеколи фізичні та біологічні дисципліни об'єднують під назвою «природничі науки», а гуманітарні та соціальні дисципліни зовсім зрідка – під назвою «суспільні науки» (у такому контексті термін є прийнятним). Як правило ж, соціальні дисципліни виокремлюють, завжди зараховуючи до їх числа антропологію (соціальну, або культурну), економічні, політичні, психологічні та соціологічні науки та інколи додаючи – за індивідуальним вибором – кримінологію, педагогіку, географію (соціальну й економічну), правознавство, психіатрію, філософію, релігію, історію. Протягом минулого століття в царині соціальних наук відбулися такі прогресивні зміни: по-перше, розроблено засоби сучасного, «добросчесного» теоретизування та дотримання високих стандартів емпіричної перевірки; по-друге, визнано взаємозв'язок соціальних, політичних та економічних сил; по-третє, розвинулася низка психологічних дисциплін, важливих для аналізу суспільної поведінки; по-четверте, вдосконалювалися кількісні дослідні методи; і по-п'яте, соціальні науки були «інкорпоровані» в суспільство.

Може виникнути питання: чому в наведеному вище переліку відсутні науки державного управління? (У своїх працях ми вже неодноразово наголошували на тому, що саме термін «державне управління» у більшості випадків є адекватним для передачі англосовної категорії *government*.) Суть справи полягає в додержанні традиції, яка давно вкорінилася в канадському соціально-науковому знанні [див.: 10]. Акцентується вихідне

визначення політології як систематичного вивчення процесів державного управління за допомогою застосування наукових методів для дослідження політичного життя й та обставина, що розширення предметної царини наукової галузі (йдеться про владу в усіх її проявах, включаючи виниклі у недержавних формах людського об'єднання) не похитнуло уявлень про ключову роль держави. Тим більше, що в середині минулого століття утвердилося вужче розуміння влади як предмета політичних наук (англ. *political science*), а саме: зведення її до контролю над процесами прийняття й реалізації рішень у публічній сфері, на відміну від приватно-бізнесової. Зрозуміло, що за цього підходу державне управління в цілому й такі дисципліни, як публічне адміністрування та державна політика, зокрема зараховуються до галузі політичних наук.

Стосовно поточної зміни місця, займаного національними державами у глобальному соціумі, канадські фахівці підкреслюють наступне [див.: 7]. Глобалізація капіталізму, яка розгортається, зовсім не означає, що держави більше не є важливими дійовими особами. Вона означає лише, що їхня роль реструктується. Зникнення комуністичних авторитарних режимів і розвиток нових соціальних рухів, – усе це спрацювало на переорієнтацію громадського дискурсу в бік загостреного розуміння важливості автономії громадянського суспільства від держави. Однак вельми активна роль держав у частині сприяння розвитку вільних ринків, навпаки, звужує автономію громадянського суспільства в кількох значущих відношеннях. Це можна проілюструвати яскравим прикладом фактичного скасування канадською державою профспілкових свобод у державному секторі протягом двох останніх десятиліть. У канадському суспільстві згадані події знову висунули на перший план побоювання стосовно «сильної держави», яка обмежує ліберальні демократичні свободи, навіть якщо відповідні кроки сприяють утвердженню свободи ринкового господарювання. В результаті канадці більшою мірою, ніж будь-коли, переймалися проблемою визначення не лише смислу й масштабів державного суверенітету (до речі, канадські фахівці ніколи не плекали ілюзій щодо характеру відносин із сусідніми США, визначаючи положення своєї країни як «залежність у багатстві», англійською – “rich dependency”), але й смислу та масштабів особистих і соціетальних, тобто загальносуспільного рівня, свобод в умовах глобального капіталізму.

Зазначимо, що, розглядаючи науки державного управління як складову частину галузі політичних наук, канадські фахівці водночас акцентують предметну специфіку даної підгалузі. У цьому переконує розмежування двох дисциплінарних утворень у загальному предметному покажчику «Канадської енциклопедії»: політика (англ. *politics*) і державне управління (англ. *government*) виділені в якості окремих рубрик, рівноправних

предметів. Що стосується категорії “government”, то розмежовуються три її значення [див.: 4]. У вузькому сенсі цим терміном позначається група міністрів, що входять до Кабінету, тобто йдеться про Уряд. Але ширше категорія вживається в іншому значенні, за яким вона охоплює весь апарат держави, включаючи органи виконавчої, законодавчої, судової влади, інститути державної служби, збройних сил тощо, його ланки всіх рівнів (у випадку Канади – федерального, провінційного, регіонального, місцевого). Нарешті, термін, що розглядається, часто вживається, так би мовити, у процесуальному сенсі, пов’язуючись із досягненням і застосуванням влади.

На нашу думку, цілеспрямоване, нерозривне поєднання другого і третього варіантів наукового трактування категорії «державне управління», розкритих у попередньому абзаці, породжує нову якість: виникає синтетичне уявлення про **механізми державного управління** (англ. *machinery of government*) як окрему реальність, що не зводиться до державного управління в будь-якій іншій «іпостасі» та повинна виступати самостійним предметом наукового дослідження.

У «Канадській енциклопедії» категорія «механізми державного управління» застосовується у статті, присвяченій публічному адмініструванню (англ. *public administration*) [див.: 6]. У своїх попередніх працях ми доводили, що цей термін може перекладатись і словосполученням «державне управління» – за умови розуміння тієї обставини, що йдеться про державне управління у специфічному, вузькому сенсі. Додамо: другий варіант перекладу з англійської буде коректним, якщо в оригіналі сам термін “public administration” вживається у вузькому сенсі. Якщо ж він використовується в широкому розумінні, то охоплює на додачу управління лікарнями, навчальними закладами й т. п. На відміну від розповсюдженого в нашій країні переконання, що категорія публічного адміністрування зарубіжною наукою досить чітко визначена, канадські фахівці підкреслюють, що вона загальноприйнятої дефініції не має. Ба навіть, з огляду на масштабність і дискусійний характер предмета, простіше пояснити, про що йдеться, ніж дати визначення.

Наголошується на тому, що саме **публічне адміністрування**, тобто **державне управління у вузькому розумінні**, все частіше розглядається як окрема, самостійна наукова галузь. До певного моменту її проблематика традиційно досліджувалась або в межах галузі політичних наук, або в межах галузі управлінських наук (англ. *administrative science, or administration*). Процес виокремлення, на думку авторитетного фахівця К. Кернана, відображає створення в західних університетах шкіл (факультетів) публічного адміністрування, що прийняли на озброєння політико-управлінський підхід (англ. *policy-management approach*). Він органічно поєднує застосування підходів, які здавна притаманні двом згаданим вище галузям, із дослідженням державної управлінської, або просто

державної, політики (англ. public policy). При цьому публічне адміністрування викладається як міждисциплінарний предмет політологами, економістами, соціологами та представниками інших наукових галузей. У Канаді перші навчальні програми з публічного адміністрування було запроваджено 1936 року, а першу школу (факультет) публічного адміністрування створено 1952 року. Головною установою галузі є Канадський інститут державного управління (англ. Institute of Public Administration of Canada). Це загальнонаціональна організація і наукове товариство, що об'єднує працівників системи державного управління всіх рівнів та університетських викладачів дисциплін галузі публічного адміністрування. Інститут спонсорує проведення семінарів і конференцій та публікації, включаючи видання фахового журналу "Canadian Public Administration".

Провідний канадський фахівець у галузі державно-управлінських наук Р. Вітакер підкреслює, що ключовим у межах публічного адміністрування є вивчення державної бюрократії (англ. bureaucracy) [див.: 10]. При цьому дослідники виходять із розуміння бюрократії, що утвердилося в західній соціологічній науці [див.: 8]. Взагалі-то цей термін традиційно асоціюється з системою державного управління, різноманітними її складниками. Насправді ж саме бюрократія утворює також підґрунтя для діяльності приватних корпорацій, політичних партій, профспілок, церков і будь-якої іншої великої за розміром модерної організації. Стійке асоціювання терміна в масовій свідомості з рутиною, паперовою працею, довготривалими процедурами та централізованою й жорсткою ієрархією надає йому принизливого значення. Але в соціальній науці бюрократія розглядається головним чином як форма соціальної організації, що, згідно з класичним підходом М. Вебера, являє собою один із найважливіших кроків на шляху «раціоналізації» суспільного життя, оскільки втілює модель раціонального управління.

Показово, що статтю, присвячену бюрократії як елементу державного управління [див.: 5], написав уже згадуваний К. Кернаган, що є й автором базової статті «Публічне адміністрування». Цей вчений надає наступну дефініцію: бюрократія може бути визначена як спосіб побудови формальної організації, що характеризується поділом праці, функціональною спеціалізацією, владною ієрархією та системою правил, приписів і документальної фіксації діяльності. Причому в загальному вжитку категорія стосується адміністративної ланки апарату державного управління. Послідовне використання саме такого визначення відіграє ключову роль, оскільки запобігає принизливій синонімічності терміна з поняттям «червоної стрічки», тобто з затримкою, неефективністю, неповороткістю.

З огляду на важливість категорії «державна управлінська політика» (яку надалі будемо частіше вживати у, так би мовити, спрощеному варіанті

«державна політика») для обґрунтування предметної визначеності науки державного управління й публічного адміністрування, про що йшлося вище, треба спеціально звернутися до визначення цієї категорії [див.: 1]. Терміном **державна управлінська політика (державна політика)** звичайно позначають загальну мету структур державного управління та найкращі або такі, що їм віддається перевага, засоби її досягнення у нерозривній єдності, процесуальній цілісності згаданої мети й засобів. Базова категорія «управлінська політика» (англ. policy) може мати принаймні два відокремлюваних значення: стосуватися того, *як* треба щось робити (правил і процедур; цей варіант може бути названий адміністративною політикою), або ж того, *що* треба робити (змістовних програм діяльності). А втім, дослідження проблем державної політики нерідко зорієнтовані на одночасне, нероздільне використання обох наведених значень, і ми свої розвідки в цій царині вибудовуємо аналогічним чином.

Для узгодження дій за різними напрямками державно-управлінські структури звичайно формують систему пріоритетів, що утворюють підґрунтя для так званих «загальних політик» (англ. general policies), наприклад, соціальної, економічної й зовнішньої. Загальні політики своєю чергою скеровують більш конкретні «секторальні політики» (англ. sectoral policies). Скажімо, в Канаді в межах соціальної політики традиційно виокремлюють політику культурну, освітню, мовну, житлову, в галузі охорони здоров'я, у сфері праці тощо. Питання сімейної політики в цій країні звичайно розглядаються на рівні суб'єктів федерації [див., напр.: 3]. Це зумовлено тією обставиною, що, згідно з конституцією Канади, державне управління послугами в галузі охорони здоров'я та добробуту здійснюється органами влади провінцій. Точаться суперечки, зокрема й у Квебеку, слід формулювати та впроваджувати державну сімейну політику або ж політику боротьби з бідністю. Однак ця проблема потребує спеціального дослідження.

**Висновки.** Наукова новизна результатів дослідження полягає в наступному:

- на основі звернення до такого авторитетного видання, як «Канадська енциклопедія», систематизовано уявлення про основні категорії науки державного управління як однієї з соціально-наукових дисциплін;
- категорію механізмів державного управління подано під кутом зору нерозривної єдності організаційно-інституційних і процесуальних моментів;
- охарактеризовано політико-управлінський підхід до публічного адміністрування як такий, що є підґрунтям для предметної визначеності галузі наук державного управління;
- інтегральний підхід, зорієнтований на синтез різних значень терміна «державна управлінська політика», запропоновано використовувати в

якості головного під час дослідження проблем державної політики;

– наголошено на специфічній природі сімейної політики як різновиду секторальної державної політики.

Теоретичне значення відповідних положень обумовлюється тим, що вони являють собою важливий елемент теоретико-методологічної бази створення наукової концепції вдосконалення механізмів державного управління сферою сімейних (родинних) відносин в Україні на сучасному етапі

суспільного розвитку. Їхня практична значущість впливає з можливості та корисності застосування одержаних результатів із метою покращення якості та підвищення ефективності функціонування вітчизняної системи механізмів державного управління у відповідній частині. Подальші розробки з цієї теми, на нашу думку, мають бути пов'язані насамперед із спеціальною характеристикою системи механізмів сімейної політики держави.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Bernard A. Public policy [Електронний ресурс] / A. Bernard // The Canadian Encyclopedia / Historica Foundation of Canada. – 2011. – Режим доступу до статті: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0006550>.
2. The Canadian Encyclopedia [Електронний ресурс] / Historica Foundation of Canada. – 2011. – Режим доступу до енциклопедії: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=HomePage&Params=A1>.
3. Gaudel M. Quebec family policy [Електронний ресурс] / M. Gaudel // The Canadian Encyclopedia / Historica Foundation of Canada. – 2011. – Режим доступу до статті: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0009487>.
4. Gow J. I. Government [Електронний ресурс] / J. I. Gow // The Canadian Encyclopedia / Historica Foundation of Canada. – 2011. – Режим доступу до статті: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0003347>.
5. Kernaghan K. Bureaucracy [Електронний ресурс] / K. Kernaghan // The Canadian Encyclopedia / Historica Foundation of Canada. – 2011. – Режим доступу до статті: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0001104>.
6. Kernaghan K. Public administration [Електронний ресурс] / K. Kernaghan // The Canadian Encyclopedia / Historica Foundation of Canada. – 2011. – Режим доступу до статті: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0006540>.
7. Panitch L. State [Електронний ресурс] / L. Panitch // The Canadian Encyclopedia / Historica Foundation of Canada. – 2011. – Режим доступу до статті: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0007669>.
8. Sales A. Bureaucracy and formal organization [Електронний ресурс] / A. Sales // The Canadian Encyclopedia / Historica Foundation of Canada. – 2011. – Режим доступу до статті: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0001105>.
9. Vallee F. G. Social science [Електронний ресурс] / F. G. Vallee // The Canadian Encyclopedia / Historica Foundation of Canada. – 2011. – Режим доступу до статті: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0007527>.
10. Whitaker R. Political science [Електронний ресурс] / R. Whitaker // The Canadian Encyclopedia / Historica Foundation of Canada. – 2011. – Режим доступу до статті: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0006374>.

Рецензенти: Смельянов В. М. – к.т.н., доцент;  
Коваль Г. В. – к.політ.н., доцент

© Кондратюк Т. В., 2011

Стаття надійшла до редколегії 01.04.2011 р.