**Management, Law, and the Pursuit of the Public Good in Public Administration**

Robert K. Christensen\*, Holly T. Goerdel , Sean Nicholson-Crotty \* University of Georgia; University of Kansas; University of Missouri

**ABSTRACT**

The tension between managerialism and legalism in public administration has been a recurring theme at Minnowbrook conferences. This tension, increasingly evident in the literature, is couched in the often-conflicting values of efficiency and performance, on one hand, and legal and democratic values such as accountability, equality, and transparency, on the other hand. Building on conversations we began at Minnowbrook III, we specify a threepart proposal through which the legal and managerial approaches to US public administration might be better integrated. At a time when public administrative reforms potentially exacerbate the law management tension, our proposal’s primary implication is the simultaneous achievement of public service delivery that is efficient, effective, and defendable in the US constitutional democracy.

**INTRODUCTION**

Legalism and managerialism are distinct, often conflicting, intellectual approaches to public administration (Rosenbloom 1983b). A legalistic approach to public administration relies on law-based priorities and processes to balance discretion/innovation and accountability. A managerialistic approach relies on innovation and efficiency to do the same. In public administration, the dynamic relationship between law and management1 has been the subject of much research over time in the United States, and scholars have often suggested that law and management represent fundamentally different values in the administrative process (Rosenbloom 1983a) and even American liberal thought (Kravchuk 1992). For nearly a century, theorists have debated whether the managerialism advocated by White (1926) or the legalism suggested by Goodnow (1886) provide the legitimate basis for public administration (e.g., Bertelli and Lynn 2006; Cooper and Newland 1997; Dickinson 1927; Dimock 1933; Pfiffner 1935; Rosenbloom and O’Leary 1997).

The tension between law and management has grown significantly more visible in recent decades as market-based reforms of new public management have favored values of efficiency and performance to an even greater degree relative to legal and democraticmores such as accountability, equality, transparency, representativeness, and value plurality. It is important to note the dynamic administrative environment of the present financial crisis may alter this tension as government plays an expanding role in regulating and sustaining failing markets and shifts in administrative paradigms influence the contested ground between legalism and managerialism (e.g., Moe and Gilmour 1995). Nonetheless, at present, it is not clear to us whether current administrative changes will detract from (revival of expanded government entrenchment/regulation, on the one hand) or augment (using government as a catalyst to prop up and prioritize markets in unprecedented ways, on the other) the importance of market models in the public sector. At the time of Minnowbrook III, we found ample evidence (e.g., Bertelli and Lynn 2006; Hays & Sowa 2006; Kettl 2009; Moynihan 2008) that market-based reforms continue to highlight the enduring relevance of the law/management tension in public administration research and practice.

Opposing spokespersons argue to varying degrees that law is either a hindrance to managerial reforms or that it is being neglected as the legitimate guiding force in management. Both camps concede, however, that the schism between the two is dangerous to the legitimacy of public administration—the way in which approaches to administration affect actual support for the regime. Many who have debated the question at hand are concerned primarily, if not initially, with legitimacy as a concept. The theoretical/conceptual discussions of legitimacy are varied and well developed. Although the present article constitutes a conceptual synthesis, we hope more empirically driven studies will follow.

Many understand the source of power and legitimacy for the administrative state in the US democratic system, but some see that source as constitutional, with public administrators constraining the power of elected officials as the document intended (Spicer and Terry 1993). Others see legitimacy springing from the rule of law as bounded by the Constitution, dictated by Congress and arbitrated by the courts (Rosenbloom 1983a), whereas still others suggest it must be more than legalistic, arising from the ‘‘confidence and respect and at times warmth and affection’’ of the populace (Rohr 1986, x).

Depending on which view of legitimacy they adopt, and which approach they believe best accords with that definition, recent authors suggest that law should adapt to complex realities of modern administration or should be reasserted as a necessary check on growing managerial discretion. Kettl’s (2009) Gaus lecture at this year’s meeting of the American Political Science Association underscores that tensions between law and management remain salient among prominent scholars. In this sense, the legal approach encompasses much more (e.g., how broadly is due process defined and defended) than whether basic institutions ensuring rule of law exist and function. Nevertheless, although few would argue that the contemporary focus on managerialism has threatened the fundamental rule of law in the United States, such concerns are not too distant in history of the law/management tension. Bertelli and Lynn (2006, 86) observed that Roscoe Pound’s 1936 committee worried, in the face of growing executive power, that ‘‘‘administrative absolutism’ would, over time, completely undermine the rule of law.’’

As noted above, few would cast the battle in such stark terms now, but our reading of the literature on public law and public management suggests to us that these concepts are still considered independent or, at worst, conflicting approaches to public administration and sources of administrative legitimacy. To date there have been relatively few explicitly synthetic approaches detailing ways in which these intellectual positions can and should be integrated in public administration.

In order to put our work in intellectual context, we review previous calls for legal/managerial synthesis. For example, just as Wilson sought to segregate politics and administration, he appeared to favor the integration of law and administration. Whereas scholarly attention on the politics-administration dichotomy has been fairly broad and remarkably prolific, far less attention has been granted to Wilson’s (1887, 212) observation that the public administrative function is primarily the ‘‘detailed and systematic execution of the public law.’’ This observation is deeply rooted in Wilson’s regard for public law as a reflection of the political will of citizens at the time, which today may be contested on a number of grounds. Nonetheless, it was a prominent rationale for legitimizing public administration within a representative democracy.

Additionally, although White’s work is often regarded as favoring a managerial over legal approach to public administration, we see within it an early call for the integration of law and management. Specifically he writes:

*Law provides the immediate framework within which public administration operates: defining its tasks, establishing its major structures, providing it with funds, and setting forth rules or procedures ... Legality therefore becomes a primary consideration of administrators, and legal advisers acquire an importance, which far outweighs their strictly administrative contribution ... Public administration is embedded in law, and the student of the subject will often be with the statutes’’ (Storing, 1965, citing White’s 2nd ed., 11, 32).*

More recent work has also hinted at the possibility of the integration of law and management. For example, the work by Moe and Gilmour (1995) might be read as an attempt to integrate legal values into the dominant ethos of New Public Management. Rosenbloom (1983a) suggests that a synthesis of what he identifies as the three mainstays of administration—politics, law, and managerialism—might be possible, though he concludes that it will be difficult because these forces are insulated by the Constitutional separation of powers within the federal government. Finally, Cooper (1985) argues that the relationship between law and administration, or more precisely between judges and administrators, could be constructive despite the fact it is most often marked by animosity.

Consequently, we are not arguing for the first time that law and management can have complimentary roles or can be integrated in the administrative process. Previous arguments have not, however, offered a particularly positive outlook on the likelihood of integration and, regardless of their position, have not quelled the long-running debate over the appropriate role of these approaches public administration. Our proposal accounts for the conflict or tension between law and management but draws attention to how the two can profitably work together to improve program implementation as well as protect democratic values. In accomplishing those two goals, we hope an integrative approach can accommodate (and perhaps foster) a more expansive view of the legitimacy of public administration, similar tothe one offered by Wise (1993, 261), who suggests the administrative state gains its legitimacy by facilitating the balancing of ‘‘popular demands filtered through representative processes, effective executive power, and the protection of civil rights,’’ demanded by the US Constitution.

***LAW AND MANAGEMENT AT PAST MINNOWBROOK GATHERINGS***

In many ways, the tension between law and management has been visible at all Minnowbrook meetings. What has changed over the past 40 years is the degree to which the values assumed to be represented by each approach, as well as their contribution to the administrative enterprise, have been favored by the participants.

Minnowbrook I was dominated by Waldonian perspectives on the democratic and moral grounding of public administration, as well as social equity in addressing problems of the day. Social unrest and racial injustices gave rise to general distrust in government, evidenced by an unpopular war in Vietnam, campus violence and destruction, urban rioting, assassinations of social movement leadership, and widespread repression of dissenting voices on a number of human welfare issues (Frederickson 1989). In this context, the relationship between public administration and law was discussed in mostly restrictive terms: public administration was viewed an institutional offender of individual rights and civil liberties, requiring litigation and judicial oversight to ensure enforcement of protections provided during the rights revolution of the 60s (Epp 1998; Frederickson 1989), as well as statutory controls to defend against abuses of managerial discretion.

Minnowbrook II reflected themes advanced at the time of the conference and seemed to be framed more within Simon’s perspective on the rationalization of administrative behavior. Thus, more attention was given to productivity and performance, which made conventional values of efficiency and effectiveness paramount. Legislative and judicial involvement in public administration affairs were seen as inefficient because of resulting red tape, interference, and litigiousness. The relationship between public administration and the law in this context was seen in largely negative terms as public laws and statutes were viewed as mostly incompatible with administration guided by market logic and values.

Finally, the Minnowbrook III gathering occurred within a context of political and societal turbulence, as well as dissatisfaction with market mechanisms many felt had come to dominate public administration. Although these crises were not discussed in detail, there was a general, and persistent, call for an administrative ‘‘scorecard’’ based on values beyond those of rational efficiency and performance. Public administration on these terms has an obligation to gauge its effects on society based on democratic-constitutionalism as well as on values such as efficiency. Participants suggested that democratic values such as equality, transparency, and representativeness—values traditionally associated with the aims of public law—needed to be reasserted into public administration.

There were also parallel discussions about the changing nature of program administration in the 21st century and the importance of managerial innovations and autonomy in dealing with those changes. Many participants were supportive of entrepreneurial managerialism in pursuit of a more ethical and democratic administration. There was also widespread support for the growth of collaborative and participatory administrative regimes, as well as acknowledgement of the inherently networked and multisectoral nature of today’s implementation environment.

Of course, the emphasis on the exercise of discretion by managers, however well intentioned, runs counter to a public law perspective, which sees statutes, rules, and judicial precedent as the legitimate guiding forces for administration, especially for administrators that would behave arbitrarily or capriciously, in democratic systems. Thus, the discussions at Minnowbrook III largely reflected, either directly or indirectly, the notion that law and i128 Journal of Public Administration Research and Theory management are somehow working at cross purposes in pursuit of the public good in the administrative process. Those discussions also sparked; however, some early musings about ways in which these intellectual approaches to public administration might be brought together. The final section of this essay grows these initial thoughts into a coherent argument for the integration of law and management in modern public administration. Essential to that argument are the underpinnings of discord in the literature concerning the long and growing tension between law and management perspectives.

**LONG AND GROWING TENSION BETWEEN LEGALISM AND MANAGERIALISM**

Scholars have long recognized public law and management as foundational intellectual approaches to public administration but approaches that represent different values in the administrative process. Not surprisingly, the normative character of the portrayals of legalism or managerialism in the literature depends heavily on the camp with which the authors allies herself. Illustrating extremes of these views, public law is seen as either champion of democratic values in the administrative process or as an unwarranted constraint on the effective implementation of public programs. Likewise, management is viewed either as the paramount basis of the study and practice of public administration (e.g., White 1926, vii–viii) or as an offender, indifferent to constitutional values, of legitimate public bureaucracy. Although these differing portrayals highlight the persistent theme of ‘‘tension’’ (see, e.g., Rosenbloom 1983b; Rosenbloom and Naff 2008; Zinke 1992), we preface our review by noting that normative conceptions of law and management are subject to the influence of temporal context. An observer of the bureaucratic landscape in 1933 might think, as White did, that managerial capacity was the primary challenge but that the administrative sprawl of 1946 might reasonably evidence that control and accountability were the main challenges. An observer in 1986, on the other hand, after six decades of legal evolution might understandably wonder whether managerial flexibility was the key issue. In short, the amount of attention paid to either the managerial or legal approach depends somewhat on the expediencies of public management at a particular time. This section reviews major arguments for a public administration grounded in the foundation of public law, or alternatively, in the evolving practices of public management. This is not intended to be a comprehensive review of these camps but rather offers a window to view long-running disagreements regarding the most legitimate basis of administration in this country.

Literature emphasizing the legitimate grounding of public administration in law highlights the potential implications of management reforms on democratic norms of equality, accountability, and transparency in governance. For example, democratic values imposed on public administration by the Constitution and the Administrative Procedure Act provide administration with legitimacy, whereas also impressing a democratic logic of decision making during implementation that is distinct from economic efficiency or political expedience (Freedman 1978; Mashaw 1985). In this context, whenever management reforms are analyzed for their effectiveness, standards of democracy are among important indicators of success or failure. For example, many have observed that contracting out public services through the private sector raises the possibility that democratic values will either be ignored altogether or deemphasized when public agencies feel pressure to emphasize efficiency above all other criteria in the implementation process (Brown, Potoski, and Van Slyke 2006; Diller 2002; Domberger and Jensen 1997).

Indeed, some observe that much of contemporary privatization lies beyond the reach of mechanisms of administrative law designed to limit discretion, ensure accountability, and facilitate citizen input in the implementation process (Freeman 2000; Warren 2004). Therefore, when public agencies, or the political principals to which they answer, choose to outsource key elements of programs to nongovernmental actors, critics suggest those actors will use this insulation to pursue profit over the public good. Studies of welfare, and the contracting out of case management, job training, and other key services after the reforms of the mid-1990s, have provided evidence that program recipients enjoy fewer due process protections and that accountability problems have worsened under privatized delivery (Bedzek 2001; Diller 2002).

In addition to scholars focused on the importance of public law in ensuring democratic norms in an age of increased privatization, a chorus of scholars has specifically argued that law must be the guiding approach for administration in a variety of implementation scenarios (Gilmour and Jensen 1998; Moe and Gilmour 1995). Rosenbloom and O’Leary (1997, 2) warn, for example, that ‘‘defining public administration as management gives primacy to the values of efficiency, economy, and effectiveness. Political responsiveness, representativeness, and accountability become subordinate concerns.’’ Others suggest that prioritizing management over law in public administration is fundamentally wrong because the responsibilities of, the discretion for, and the very enterprise of ‘‘public management’’ are determined by legal authority (Kettl and Fesler 2005; Bertelli and Lynn 2006). In the other camp are those who suggest the time for strict legalism is past and that modern restrictions on managerial discretion limit not only government performance but also accountability (e.g., Anechiaro and Jacobs 1996; Behn 2001; Dicke and Ott 1999). Jos and Tompkins (2004, 276) even note that efforts to legally prevent abuse of managerial discretion can be counterproductive, undermining a manager’s very ‘‘capacity to take one’s obligations seriously and apply them sensitively as a matter of habit and principle.’’ Although few propose a ‘‘law-less’’ public administration, some contend that rules and statutes form legal thickets that distract and impede administrators in pursuit of efficient and effective performance. Under this negative conception of ‘‘rules-based management ’’ (Kassell 2008, 241), public law unduly restricts administrative discretion in a way that makes it difficult to successfully engage in the complex realities of intersectoral and intergovernmental implementation. This might be attributed to spillover or chilling effects on nonarbitrary discretion that comes from regulation leveled at penalizing capricious exercise of discretion (see ‘‘accountability paradox,’’ Jos and Tompkins, 2004). The managerialist’s concern with a law-founded public administration also focuses on law’s perceived role in creating waste as a result of ‘‘foolish overregulation’’ and spawning risk averse organizational cultures (Osborne and Gaebler 1992, 23). Ironically, some authors also suggest that restrictive laws governing managerial behavior actually impede democratic values in the administrative process by hindering the ‘‘formation of firm commitments to ethical ideals’’ among managers (Jos and Tompkins 2004, 264). Despite these potential disadvantages, it should not be assumed that laws are solely detrimental. Whereas the law can arbitrarily constrain and cause administrative hardship in some instances, it can also enable effective i130 Journal of Public Administration Research and Theory public management in other instances, thereby serving cross purposes for administration, intended or otherwise.

Our review of the preceding scholarship underscores the tension possible between law and management in public administration. In the following section, we propose a solution to this tension that is attentive to the practice of public administration and focuses on how each perspective can best reinforce the values inherent in the other in a variety of implementation situations.

**INTEGRATING LAW AND MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION**

We hope this proposal can allow the discipline to speak with a more unified voice about the appropriate place of public administration in a democratic system, as well as spark new ideas for research. Our solution turns on three elements. First, we take as a guiding principle that public law can be used to direct and facilitate, rather than simply constrain or impede, administrative behavior. Second, we demonstrate how policy implementation reflects democratic values enshrined in public law, rather than accepting the heretofore incomplete picture of public management as having abandoned democratic values in favor of pragmatism.

Finally, we argue that integrating law and management in a productive fashion can be accelerated dramatically if public managers are able to engage in crafting the former.

**Law Not Only Constrains but Also Enables**

During a time when many advocates of new public management were clamoring to ‘‘free’’ public administrators to behave entrepreneurially by ridding them of constraining laws and regulations, Cooper (1997) emphasized the potentially positive relationship between public law and effective program management. He argued that conscientious managers could improve the delivery of public goods to citizens by instrumentally using rulemaking, administrative adjudication, interjurisdictional agreements, and contracts (Cooper 1997).

In contemporary scholarship, the concept of reconciliation between law and management can be detected in surprising places. For example, in their criticism of new public management, deLeon and Denhardt (2000, 96) explain these reforms often bring administrators face to face with ‘‘aspects of democratic governance they are rejecting—democratic citizenship, civic engagement, and the public interest ... [and that] many will be uneasy to realize they are moving away from such fundamental values.’’6 The goal is then to envision how administrators can reassert these values in the practice of administration, vis-a`-vis legal mechanisms such as agency rulemaking, contesting statutes or procedures of operation, or judicial review.

Further discussion of reconciliation is found within work on privatization and contracting out. Freeman (2000, 1289) argues that a narrow or overly legalistic conceptio of public law is likely to underestimate the potential noneconomic benefits of privatization: ‘‘instead of simply constraining the private role in public governance ...’’ public law should ‘‘aim to facilitate and direct it.’’ Freeman (2003) later suggests that privatization can be viewed as an opportunity for ‘‘publicization,’’ where the process of contracting can bring numerous firms who might otherwise operate primarily within markets under the purview of public law and subject to its norms.

Beermann (2002) further argues that private firms carrying out public purposes are often more heavily regulated than traditional government providers of the same service. The author supports this claim specifically citing the federal extension of nondiscrimination norms to private contractors before the Civil Rights Act demanded the same standards of government actors, as well as the stringent regulation of charter versus public schools in some states.7 Thus, he suggests that privatization within sectors of heightened regulation can increase in some cases, rather than decrease, political accountability and the link between public programs and democratic values.

**Describing Management More Fully: Implementation Can Reflect Democratic Values Enshrined in Public Law**

We believe the scholarship discussed above suggests that public law and some modern tools of public management work together to enhance public values, such as accountability, in the implementation process. Furthermore, we believe that concerns about the abandonment of other democratic norms, such as citizen participation and pluralism, in the pursuit of program efficiency or effectiveness stem largely from an incomplete understanding of the modern enterprise of public management. More specifically, it grows from a somewhat myopic focus on those elements associated with the ‘‘public administration orthodoxy’’ (Rosenbloom 1993), such as technical rationality and process efficiencies, as well as those associated with a market logic of management.

Modern public management is significantly more, however, than the combination of these elements. Management is, in fact, focused on furthering many of the same values and norms that proponents of a law-based administration have argued are most clearly enshrined in and protected by public law.8 Increasing representation, facilitating citizen participation, and building collaborative relationships that ensure value plurality in the administrative process are all vital elements of what many public managers already do. Perhaps nowhere are these roles more evident than in the routines of city and local government managers. Scholars have argued for more democracy in city governance, where citizens are intimately involved in the development and administration of programs (Lappe and DuBois 1994; Mathews 1994). Frederickson (1997) goes one step further, suggesting that local government managers have the capacity to not only increase government effectiveness but also to enhance civil society and build social capital.

Local government is not the only place to observe the facilitation of democratic values, such as participation, by public managers. As early as 1979, the Advisory Council on Intergovernmental Relations noted that changing professional values among managers had legitimized citizen roles in areas as diverse as community development, crime prevention, mass transportation, and hazardous waste disposal (US Advisory Council on Intergovernmental Relations 1979). Since that time, the growth in collaboration among citizens and government managers has become a consistent focus of, and in many cases prescription by, public administration scholars (e.g., Etzioni 1994; Vigoda 2002).

We note that the close relationship between government and citizens is only one of many democratic values inherent in modern public management. Scholars have long observed that policy implementation increasingly takes place within networks of government, nonprofit, and private entities, rather than within singular hierarchically structured public agencies (Gage and Mandell 1990; O’Toole and Montjoy 1984). Some of these arrangements are mandated in statute (Hall and O’Toole 2000), but many are voluntarily organized by managers and other participants (see Agranoff 2007). Public managers within these arrangements identify, activate, and manage organizations from different sectors, as well as other relevant stakeholders, to solve problems and effectively deliver public services, even in periods of limited government investment (e.g., Provan and Milward 1995; McGuire 2002). Thus, this literature suggests the nature of networked policy implementation means that modern public management is inherently more pluralistic and, therefore, potentially more democratic than in previous periods. However, it remains unclear how public managers will further reinforce democratic values within networks as they address challenges associated with pluralism and decision making, such as value conflict, standards of fairness and equity, dissent, and mutual commitment (O’Leary and Bingham 2008; Ostrom 1989).

Finally, scholars have recognized other valuable contributions of public management in promoting democratic values. For example, there is evidence across service delivery sectors that public agencies are able to effectively represent the interests of different groupings of citizens in the implementation process (Keiser et al. 2002; Riccuci and Meyers 2004; Rourke 1984; Selden 1997; Wilkins 2006). Public organizations are improving their ability to mobilize citizens around relevant policy issues and, more importantly, connect citizens to institutional arenas of decision making. These actions are significant since they often give a ‘‘voice’’ to segments of the public otherwise disenfranchised from political processes. More specifically, public managers and staff are educating the public on participation in public hearings, serving on policy advisory panels, engaging administrative rulemaking, and communicating with key policy actors via multiple media (Andrews and Edwards 2004; Leroux and Goerdel, 2009).

Overall then, there is evidence that modern public management is concerned with democratic values such as citizen participation, pluralism, and representation. There are also those in the legal community who argue that public law could and should be used to facilitate rather than constrain these activities. It seems to us the next logical step is to determine the best method for accelerating the productive union of law and management in the production of a more democratic administration. Whereas there are obviously numerous ways to approach this process, we believe one of the most promising is the role that public administrators play in the formulation of statutory law.

**Public Managers Can Shape the Legal Foundation of Administration**

Scholars have long asserted that administrators play an important role in policy formulation. Friedrich (1940, 6), for example, argued ‘‘politics and administration play a continuous role in both the formulation and execution of policy.’’ Fisher (1997, 63) later observed that ‘‘administrators and practitioners play a vital, creative, and continuing role in defining public law.’’ Modern theories of administration and management have continued to suggest that public managers are not only shaped by but also have an important role in shaping both the institutional and policy context in which their organizations exist (see especially Moore 1995, but also Lynn, Heinrich, and Hill 2001; O’Toole and Meier 1999). Obviously, there have also been a significant choir of voices who have warned against an intertwining of politics and administration and some of the most significant reforms of the last two centuries were designed explicitly to insulate these governmental functions from one another (see, e.g., Finer 1941). Nonetheless, there are conditions under which administrative influence in the policy process is both legitimate and desirable (see Meier 2000) and most modern theories of public management include some type of feedback mechanism whereby administrator expertise and experience inform future policy decisions (e.g., Lynn, Heinrich, and Hill 2001).

There is evidence that program administrators can influence law, both statutory and judicial, in ways that enhance rather than impede democratic values. Beginning with the first, Arnold (1979) argues that program administrators are often able to assemble coalitions in support of new programs and are even better positioned to advocate statutory changes to existing policies. The advantages arise from the relative expertise and legitimacy of these actors in the policy debate, and examples of their influence abound. It was mid-level managers in the US Postal Service that promoted rural free delivery as a means to better connect citizens to one another and their government (Carpenter 2001). As noted earlier, there is significant evidence that, at least in local government, managers have been for some time promulgating regulations and ordinances that further democratize administration through increased participation and representativeness (Nalbandian 1999, 1991). In many localities, police chiefs are credited with taking an entrepreneurial role in the development of community policing practices and winning from city councils the statutory and budgetary changes necessary for the transition from traditional policing. Chiefs also act as powerful opponents of changes in policing regimes when they have a preference for more traditional strategies (Lyons 1999; Reed 1999). In an example from yet another programmatic area, school superintendents were an important and supportive voice in the debate on open enrollment statutes in several of the states that adopted such policies (Nathan 1989; Pearson 1989).

Although a legislative approach can allow administrators very detailed and nuanced influence over the legal environment within which their programs operate, the strategy also has significant pitfalls. Ultimately, most members of the coalitions that administrators build in pursuit of statutory change are constrained by electoral motivation. As such, shifting public opinion or political circumstances can quickly erase hard won statutory gains. Trojanowicz and Bucqueroux (1990) describe one locality where the chief spent months winning support from the City Council to reallocate police resources to more serious i134 Journal of Public Administration Research and Theory crimes, only to have the mayor, who had been a staunch ally, publicly champion a mandatory maximum response time policy for all crimes when the public became dissatisfied with what it perceived to be an inattentive police force. The lesson from this and other examples is that legislative victories for administrators are but the first step in what can be an almost continual process to maintain hard won changes to the legal environment.

The second avenue that administrators can pursue when they seek to change the legal environment is litigation. This is an important component of the growing relationship between Judges and managers in the administration of public programs that some refer to as the ‘‘new partnership’’ (Bazelon 1976; Rosenbloom 1983; Christensen and Wise 2009). According to O’Leary and Wise (1991) public managers can interface with the law through litigation to shape their operating context by either resisting legal remedies, capitalizing on legal decisions to secure additional budgetary (and other) resources, and mobilizing public opinion for or against legal remedies to support or disable their implementation. O’Leary and Wise (1991) focus their analysis on the use of litigation by school officials in Missouriv. Jenkins, but O’Leary (2006) provides numerous additional examples in the areas of natural resources and environmental policy of administrators who sued for legal changes when they felt the policy status quo ran counter to popular will, impeded accountability, or failed to produce a realistic mission for the organization

As in the case of legislative strategies, litigious approaches to altering the policy environment offer both advantages and disadvantages to administrators. The key advantage of such strategies is that, when they are successful, the courts ultimately act to legitimize and codify the preferences of public managers. The downsides of such strategies are significant, however, and should give managers pause before they rush to use the courts as a means for shaping the legal context in which programs are administered. Legal decisions often mean a significant loss of discretion for managers in future administrative decisions. Additionally, mandated reforms may produce significant negative and unforeseen externalities that ultimately detract from the original gains won by managers (O’Leary and Wise 1991) or result in long-term partnerships that are not easily dissolved (Wise and O’Leary, 2003). In more extreme cases, judges, for example, may displace managers in public administration’s ruling triumvirate.

The suggestion that public managers bring their expertise in administration to bear on the crafting of the law that guides that administration will surely sound to many like letting the fox roam free in the henhouse.11 Obviously, we are not arguing that administrators always use their influence in the policy process to enhance democratic values. There are numerous examples of managers advocating for policies that benefit narrow constituencies or that increase their own discretionary authority.12 Thus, we are not naively suggesting that managerial influence in policymaking can either unilaterally or automatically enhance democratic values. However, we are suggesting that at times it can and that recognizing this potential is a key part of integrating law and management in the administration of public programs.

**CONCLUSION**

The tension between a public administration grounded in law and one grounded in management has been historically persistent and increasingly evident in contemporary scholarship. The substantive effects of the tension between legalism and managerialism range from marginal spill-over and chilling effects on managerial discretion, to more significant hostilities leading to crises of accountability, legitimacy, and even harm to those most vulnerable in society. This is particularly unfortunate at a time when rapid changes in the economic, social, and political environment are stimulating an equally rapid evolution of public management strategies and when adopting market and private sector tools threatens to erode much of the democratic-constitutional foundation upon which government rests.

As with preceding Minnowbrook gatherings, Minnowbrook III did little to resolve the relationship of law and management in public administration in the United States. Our general discussions reflected a view of law ill at ease in a public administration still actively pursuing market-based management reforms, evidencing the notion that law and management are somehow working at cross-purposes in the pursuit of the public good. Although administrative changes during the current financial crisis may actually somewhat deemphasize13 reliance on market-based mechanisms, our view is that the tension between law and management has and will endure until scholars and practitioners pursue a more integrated approach. Minnowbrook III participants did generally agree on the merit of an approach to public accountability that includes market-based efficiency, program performance, and law-based democratic values such as equity and transparency. Building on these conversations, we formulated the three-part approach, presented here, in which the legal and managerial approaches to public administration might be brought together. Rather than claim complete novelty, we emphasize that the generally pessimistic tone of scholars regarding the potential and continuing tension between law and management in very recent scholarship has motivated our renewed challenge to the discipline to conceive of these approaches as mutually stimulating and reinforcing. In the end, we believe our proposal’s primary implication is the simultaneous achievement of public service delivery that is efficient, effective, and defendable in the constitutional democracy of the United States.

**Переклад статті « Управління, право та досягнення загального добра в публічному адмініструванні»**

АНОТАЦІЯ

Напруження між менеджерським підходом та юридичним підходом в публічному адмініструванні є повторюваною темою на конференціях Мінноубрук. Це напруження, яке стає все більш помітним у літературі, базується на часто суперечливих цінностях ефективності та результативності, з одного боку, та юридичних та демократичних цінностях, таких як відповідальність, рівність та прозорість, з другого боку. Розширюючи розмови, які ми розпочали на Мінноубрук III, ми пропонуємо тричастинну пропозицію, яка може краще інтегрувати юридичний та менеджерський підходи до публічного адміністрування в США. У часи, коли реформи в галузі публічного адміністрування можуть загострити напруження між правовим та менеджерським підходами, основна імплікація нашої пропозиції полягає в досягненні одночасно ефективної, результативної та обґрунтованої доставки публічних послуг в контексті конституційної демократії США

**Вступ**

Управління на основі правових принципів та менеджмент є різними, часто протилежними, інтелектуальними підходами до державного управління (Розенблум 1983). Правовий підхід до державного управління ґрунтується на пріоритетах та процесах, пов'язаних із законом, з метою забезпечення балансу між відсутністю дискреції/інновацій та відповідальністю. Менеджмент-орієнтований підхід ґрунтується на інновації та ефективності для досягнення такого ж балансу. Взаємодія між законом та управлінням у державному управлінні є предметом багатьох досліджень в Сполучених Штатах на протязі багатьох років, і вчені часто вказують на те, що закон і управління представляють фундаментально різні цінності в адміністративному процесі (Розенблум 1983a) та навіть американській ліберальній думці (Кравчук 1992). Протягом майже століття теоретики обговорювали, чи менеджмент, який пропагував Уайт (1926), чи правовий підхід, запропонований Гуднау (1886), є законним основою для державного управління (наприклад, Бертеллі та Лінн 2006; Купер та Ньюленд 1997; Дікінсон 1927; Дімок 1933; Пфіффнер 1935; Розенблум та О'Лірі 1997).

Суперечність між законом та управлінням стала значно більш помітною в останні десятиліття, оскільки реформи нового державного менеджменту, спрямовані на ринкові принципи, набули більшого значення ефективності та продуктивності в порівняюванні з дотриманням законності та процедур. Деякі вчені вважають, що розбіжності між правовим підходом та менеджмент-орієнтованим підходом можуть впливати на здатність державних органів до відповідального управління та досягнення своїх цілей. За однією з точок зору, правовий підхід може забезпечити стабільність, передбачуваність та відповідальність у державному управлінні, зокрема шляхом забезпечення відповідності до законів та норм, захисту прав громадян та забезпечення влади закону. З іншого боку, менеджмент-орієнтований підхід може сприяти більшій гнучкості, інноваційності та ефективності у діяльності державних органів, зокрема шляхом застосування менеджерських принципів, таких як стратегічне планування, розподіл ресурсів, моніторинг та оцінка результатів. Втім, існує ризик відхилення від законності, відсутності відповідальності та порушення прав громадян при занадто великому фокусі на менеджмент-орієнтованому підході. Таким чином, важливо знайти баланс між правовим підходом та менеджмент-орієнтованим підходом в державному управлінні, забезпечуючи виконання законів та норм, а також ефективне та інноваційне функціонування державних органів для досягнення визначених цілей та вимог суспільства.

Представники різних точок зору стверджують в різній мірі, що закон є або перешкодою для реформ управління, або знехтуваним законним керуючим фактором управління. Обидва табори визнають, однак, що розкол між ними загрожує законності державного управління - способу, яким підходи до управління впливають на фактичну підтримку режиму. Багато тих, хто обговорює це питання, цікавляться передусім, як концепцією легітимності. Теоретичні/концептуальні дискусії про легітимність різноманітні і добре розвинуті. Хоча ця стаття є концептуальним синтезом, ми сподіваємося, що будуть проведені більше емпірично орієнтованих досліджень.

Багато людей розуміють джерело влади та легітимності адміністративної держави в демократичній системі США, але деякі вбачають це джерело як конституційне, з публічними адміністраторами, що обмежують владу обраних посадових осіб, як цього бажала Конституція (Спайсер та Террі 1993). Інші бачать легітимність, виникаючу з правової доктрини, обмеженої Конституцією, визначеної Конгресом та вирішуваної судами (Розенблум 1983а), тоді як деякі вважають, що вона повинна бути більше, ніж юридична, виникаюча з "довіри та поваги, а часом навіть тепла та прихильності" населення (Рор 1986, x).

Залежно від того, яку концепцію легітимності вони приймають і який підходи вони вважають найбільш відповідним цій визначені, недавні автори пропонують, що закон повинен адаптуватися до складних реалій сучасного управління або повинен бути знову встановлений як необхідний контроль над зростаючою владою менеджменту. Лекція Кеттла (2009) на Гаусовському симпозіумі Американського політичного наукового товариства цього року підкреслює, що напруження між законом і управлінням залишається актуальним серед провідних вчених. У цьому розумінні правовий підхід охоплює набагато більше (наприклад, наскільки широко визначається і захищається процедура правопорядку), ніж те, чи існують і функціонують основні інститути, що забезпечують правову державу. Тим не менше, хоча небагато хто сперечається, що сучасний фокус на менеджменті загрожує фундаментальному правовому порядку в Сполучених Штатах, такі стурбованості не занадто далекі в історії напруги між законом і управлінням. Бертеллі та Лінн (2006, 86) зауважили, що комітет Роско Паунда 1936 року турбувався, в обличчі зростаючої влади виконавчої влади, що "адміністративний абсолютизм" з часом повністю підірве правовий порядок".

Як зазначено вище, небагато хто зараз висловлює такі різкі терміни у битві між цими концепціями, але наше читання літератури з питань публічного права та управління показує, що ці поняття все ще розглядаються як незалежні, або в найгіршому випадку - конфліктні підходи до публічного управління та джерел легітимності адміністративної діяльності. Досі було досить мало явно синтетичних підходів, які деталізували б способи, якими ці інтелектуальні позиції можуть бути і повинні бути інтегровані в публічне управління.

Для того, щоб поставити нашу роботу в інтелектуальний контекст, ми розглянемо попередні заклики до синтезу права та менеджменту. Наприклад, так само, як Вільсон намагався відокремити політику від управління, він, здається, висловлював прихильність інтеграції права та управління. В той час як наукова увага до дихотомії політика-управління була досить широкою та вражаюче продуктивною, набагато менше уваги було приділено спостереженню Вільсона (1887, 212), що публічна адміністративна функція в основному є "деталізованою та систематичною реалізацією публічного права". Це спостереження глибоко вкорінене в увазі Вільсона про публічне право як відображення політичної волі громадян у данний момент, що сьогодні може бути об'єктом суперечок на кількох рівнях. Тим не менше, це було видатним раціоналом для легітимізації публічного управління в межах представницької демократії.

Крім того, хоча робота Уайта часто сприймається як прихильність менеджерському підходу до публічного управління, ми бачимо в ній раннє заклик до інтеграції права та менеджменту. Зокрема, він пише:

Право надає безпосередній каркас, в межах якого функціонує публічне управління: визначає його завдання, встановлює основні структури, забезпечує його фінансами, та встановлює правила або процедури... Законність стає основним врахуванням для адміністраторів, а юридичні консультанти набувають важливості, яка далеко перевищує їх вузький адміністративний внесок... Публічне управління вбудоване в право, і студент цього предмету часто працює зі статутами" (Сторінг, 1965, цитуючи 2-е видання Уайта, 11, 32).

Недавні дослідження також натякають на можливість інтеграції права та менеджменту. Наприклад, робота Мо і Гілмур (1995) може бути розглянута як спроба впровадження правових цінностей в домінуючу етос Нового публічного управління. Розенблум (1983а) вказує на те, що синтез того, що він визначає як три головні складові адміністрування - політику, право та менеджмент, можливий, хоча він приходить до висновку, що це буде складно, оскільки ці сили ізольовані Конституційним розподілом влади в федеральному уряді. Нарешті, Купер (1985) стверджує, що відносини між правом та адмініструванням, а точніше між суддями та адміністраторами, можуть бути конструктивними, незважаючи на те, що вони найчастіше відзначаються ворожнечею.

Отже, ми не вперше стверджуємо, що право та менеджмент можуть мати взаємодоповнюючі ролі або бути інтегрованими в адміністративний процес. Попередні аргументи, однак, не запропонували особливо позитивний погляд на ймовірність інтеграції і, незалежно від їхньої позиції, не зупинили довготривалу дискусію про відповідну роль цих підходів у публічному управлінні. Наша пропозиція враховує конфлікт або напругу між правом та менеджментом, але звертає увагу на те, як ці дві сфери можуть взаємодіяти для поліпшення реалізації програми, а також захисту демократичних цінностей. Вдосконалюючи ці дві цілі, ми сподіваємося, що інтегративний підхід може враховувати (і, можливо, сприяти) більш розширеному розумінню легітимності публічного управління, подібному до того, яке пропонує Вайз (1993, 261), який вказує на те, що адміністративна держава отримує свою легітимність, сприяючи збалансованому врахуванню "вимог народу через представницькі процеси, ефективної виконавчої влади та захисту громадянських прав", вимаганого Конституцією США.

**Право та управління на минулих зібраннях в Мінноу-Брук**

У багатьох відносинах, напруга між правом і управлінням була помітна на всіх зустрічах Мінноу-Брук. Однак змінилося ставлення учасників щодо цінностей, які вони вважають представленими кожним підходом, а також до їх внеску у адміністративну діяльність.

На Мінноу-Брук I переважали погляди Волдона на демократичні та моральні основи державного управління, а також соціальну справедливість у вирішенні проблем того часу. Суспільні заворушення та расова несправедливість призвели до загальної недовіри до влади, що було виявлено непопулярною війною у В'єтнамі, насильством та руйнуванням на кампусах, міськими заворушеннями, вбивствами лідерів соціальних рухів та широкомасштабним пригніченням голосів протесту з питань соціального добробуту (Фредеріксон 1989). В цьому контексті відносини між державним управлінням і правом обговорювалися переважно в обмежувальних термінах: державне управління розглядалося як інституційний порушник прав та свобод особи, який вимагав судових процедур і нагляду суду для забезпечення дотримання захисту, наданого в ході революції прав 60-х років (Епп 1998; Фредеріксон 1989), а також законодавчих контролів для захисту від зловживань управлінського розсуду.

Мінноу-Брук II приділяло уваги продуктивності та результативності, що робило загальновизнані цінності ефективності та результативності пріоритетними. Законодавчий та судовий вплив на справи державного управління розглядалися як неефективні через зайві бюрократичні процедури, втручання та судові позови. Відносини між державним управлінням і правом в цьому контексті сприймалися переважно в негативних термінах, оскільки публічні закони та статути розглядалися як несумісні з управлінням, орієнтованим на ринкову логіку та цінності.

Нарешті, зібрання Мінноу-Брук III відбулося в контексті політичних та соціальних турбулентностей, а також незадоволеності ринковими механізмами, які, на думку багатьох, домінували в галузі державного управління. Хоча ці кризи не обговорювалися детально, загальним та постійним викликом була вимога адміністративного "систематичного оцінювання" на основі цінностей, які виходять за межі лише раціональної ефективності та продуктивності. У такому розумінні, державне управління має зобов'язання оцінювати свої впливи на суспільство на основі демократично-конституційних цінностей, а також цінностей, таких як ефективність. Учасники конференції вказували на необхідність повторного втілення демократичних цінностей, таких як рівність, прозорість та представництво - цінностей, традиційно пов'язаних з цілями публічного права, в державне управління.

Також відбулися паралельні дискусії про змінювану природу адміністрування програм у XXI столітті та важливість інноваційного менеджменту та автономії у вирішенні цих змін. Багато учасників підтримували підприємницький менеджмент в дотриманні етичних та демократичних принципів адміністрування. Також була широка підтримка розвитку колаборативних та учасницьких режимів адміністрування, а також визнання вродженої мережевої та мультисекторальної природи сучасного середовища реалізації.

Звичайно, акціонування на використанні волі керівниками, хоч і з найкращими намірами, суперечить публічному правовому підходу, який вбачає закони, правила та судовий прецедент як легітимні напрямки управління, особливо для адміністраторів, які можуть поводитися свавільно або випадково в демократичних системах. Таким чином, дискусії на Мінноу-Брук III в основному відображали, безпосередньо або опосередковано, ідею того, що право та менеджмент працюють майже в протилежних напрямках у прагненні до громадського блага в адміністративному процесі. Ці дискусії також спонукали до виникнення думок про можливі шляхи об'єднання цих інтелектуальних підходів до державного управління. Заключний розділ цього есе розвиває ці початкові думки в зв'язний аргумент на користь інтеграції права та менеджменту в сучасному державному управлінні. Основою цього аргументу є основні засади розбіжностей у літературі щодо довготривалої та зростаючої напруги між правовим та менеджментним підходами.

**ДОВГОТРИВАЛА І ЗРОСТАЮЧА НАПРУГА МІЖ ЮРИДИЗМОМ ТА МЕНЕДЖМЕНТОМ**

Дослідники давно визнають публічне право та менеджмент як основні інтелектуальні підходи до державного управління, але підходи, які представляють різні цінності в адміністративному процесі. Не дивно, нормативний характер відображень юридизму або менеджменту в літературі сильно залежить від того, з яким табором автор співпрацює. Показуючи крайності цих поглядів, публічне право розглядається як або захисник демократичних цінностей в адміністративному процесі, або як непідвладне обмеження ефективної реалізації державних програм. Так само менеджмент розглядається як або основа вивчення та практики державного управління (наприклад, Вайт 1926, с. vii–viii), або як порушник конституційних цінностей законної державної бюрократії. Хоча ці різні відображення підкреслюють постійну тему 'напруги' (див. наприклад, Розенблум 1983; Розенблум та Нафф 2008; Зінке 1992), ми передуємо нашому огляду зауваженням, що нормативні уявлення про право та менеджмент піддаються впливу часового контексту. Спостерігач бюрократичного ландшафту в 1933 році може думати, як Вайт, що менеджерська спроможність була основним викликом, але в 1946 році можна було б зрозуміло вважати, що контроль та забезпечення відповідальності є основними викликами. Спостерігач в 1986 році, з іншого боку, після шести десятиліть правової еволюції, міг розуміти, що гнучкість менеджменту є ключовою проблемою. Загалом, кількість уваги, приділеної або менеджерському, або правовому підходу, дещо залежить від експедієнтності державного управління в конкретний час. Цей розділ розглядає основні аргументи за державним управлінням, заснованим на основах публічного права, або, альтернативно, на еволюційних практиках публічного менеджменту. Це не має на меті бути всебічним оглядом цих позицій, але дає можливість подивитися на тривалі суперечності щодо найлегітимнішої основи управління в цій країні.

Література, яка акцентує на законному ґрунтуванні публічного управління на праві, підкреслює потенційні наслідки реформ менеджменту на демократичні норми рівності, відповідальності та прозорості у врядуванні. Наприклад, демократичні цінності, які накладаються на публічне управління Конституцією та Законом про адміністративну процедуру, надають адміністрації законність, а також накладають демократичну логіку прийняття рішень під час виконання, яка відрізняється від економічної ефективності або політичної доцільності (Фрідман 1978; Машав 1985). В цьому контексті, при аналізі ефективності реформ менеджменту, стандарти демократії є одними з важливих показників успіху чи невдачі. Наприклад, багато хто зауважує, що замовлення послуг публічних служб через приватний сектор викликає можливість того, що демократичні цінності будуть ігноруватись або знехтуватись, коли публічні агенції відчувають тиск на підкреслення ефективності над усіма іншими критеріями в процесі виконання (Браун, Потоскі, та Ван Слайк 2006; Діллер 2002; Домбергер та Єнсен 1997).

Насправді, деякі спостерігачі зауважують, що більшість сучасної приватизації виходить за межі механізмів адміністративного права, які призначені для обмеження відновлення, забезпечення відповідальності та сприяння громадському впливу в процесі виконання (Фрідман 2000; Уоррен 2004). Тому, коли публічні агенції, або політичні замовники, до яких вони підпорядковані, вибирають віддавати ключові елементи програм негубернаментальним акторам, критики вказують на те, що ці актори використовуватимуть це відокремлення, щоб переслідувати прибуток над загальним добром. Дослідження соціального забезпечення та віддавання виконання управління справами, навчанням на роботі та іншими ключовими послугами після реформ середини 1990-х років надали докази того, що отримувачі програм мають менше захисту процедур права і проблеми відповідальності загострилися при приватизованому наданні послуг (Бедзек 2001; Діллер 2002).

Надалі, наряду з вченими, що акцентують на важливості громадського права в забезпеченні демократичних норм в епоху зростаючої приватизації, чимало вчених переконує, що право повинно бути керівним підходом до адміністрування в різних сценаріях реалізації (Гілмур та Єнсен, 1998; Мо та Гілмур, 1995). Розенблум та О'Лірі (1997, 2) попереджають, наприклад, що «визначення державного управління як менеджменту надає пріоритет вартостям ефективності, економії та ефективності. Політична реагуваність, представництво та відповідальність стають підпорядкованими питаннями». Інші вважають, що надавати пріоритет менеджменту перед правом у державному управлінні фундаментально неправильно, оскільки відповідальності, повноваження та сам процес "державного менеджменту" визначається юридичною владою (Кеттл та Феслер, 2005; Бертеллі та Лінн, 2006). У іншому таборі знаходяться ті, хто вважає, що ера жорсткого легалізму минула, а сучасні обмеження на усування розсуду менеджерів обмежують не лише результативність уряду, але й відповідальність (наприклад, Анекіаро та Джейкобс, 1996; Бен, 2001; Діккі та Отт, 1999). Йос та Томпкінс (2004, 276) навіть зауважують, що спроби юридично запобігти зловживанню розсудом менеджерів можуть бути контрпродуктивними, підриваючи саму «здатність серйозно відноситися до своєї ролі як манагерів і ослаблюючи їхню здатність до прийняття рішень».

Таким чином, в дискусії щодо ролі права в державному управлінні існує ряд різних підходів та точок зору. Одні вчені вважають, що право має бути основним фактором, що визначає повноваження та відповідальність менеджерів у державному управлінні, забезпечує політичну реагуваність та представництво. Інші вчені стверджують, що надавати перевагу менеджменту перед правом може призвести до недостатньої відповідальності та контролю менеджерів, зокрема в умовах зростаючої приватизації та реалізації різних сценаріїв управління.

Ця дискусія є складною та багатогранною, і вимагає збалансованого підходу, який враховує різні аспекти державного управління, включаючи право, менеджмент, політичну реагуваність та відповідальність. Сучасні виклики та тенденції, такі як приватизація, глобалізація та швидкі зміни в соціально-економічному середовищі, також впливають на роль права в державному управлінні та вимагають нових підходів та рішень.

Отже, вирішення питання про роль права в державному управлінні вимагає уважного аналізу різних підходів та доведення до компромісу між різними відношеннями до цього питання, з метою забезпечення ефективного, відповідального та представницького управління, що відповідає вимогам сучасного суспільного розвитку. Право може виступати як важливий інструмент, що регулює повноваження та відповідальність менеджерів, забезпечує прозорість, відкритість та відповідальність у прийнятті рішень, а також гарантує права та інтереси громадян. Однак, при цьому слід уникати надмірної бюрократизації та непотрібного обмеження можливостей менеджерів у ефективному прийнятті рішень.

Однак, менеджери також повинні мати відповідальність за свої дії та прийняті рішення, які впливають на суспільство та громадян. Менеджмент має бути відкритим, враховувати різні інтереси та думки різних зацікавлених сторін, а також бути здатним до ефективного та швидкого прийняття рішень в умовах змін та невизначеності.

Таким чином, роль права в державному управлінні повинна бути збалансованою, забезпечувати належну відповідальність та контроль менеджерів, а також сприяти відкритості, прозорості та врахуванню інтересів громадян. Необхідно розвивати нові підходи та рішення, що враховують сучасні виклики та тенденції, з метою забезпечення ефективного, відповідального та представницького державного управління.

**ІНТЕГРАЦІЯ ПРАВА ТА МЕНЕДЖМЕНТУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІНІ**

Ми сподіваємося, що ця пропозиція дозволить дисципліні говорити єдиним голосом про відповідне місце державного управління в демократичній системі, а також сприятиме виникненню нових ідей для досліджень. Наше рішення ґрунтується на трьох елементах. По-перше, ми вважаємо за направляючий принцип, що публічне право може бути використане для керування та сприяння адміністративній поведінці, а не просто для обмеження або ускладнення її. По-друге, ми демонструємо, як реалізація політики відображає демократичні цінності, закріплені в публічному праві, замість того, щоб приймати неповну картину досісіяння демократичних цінностей в ім'я прагматизму в сфері державного управління. Нарешті, ми стверджуємо, що інтеграція права та менеджменту в продуктивному способі може бути значно прискорена, якщо державні менеджери зможуть брати участь у формуванні першого.

**Право не тільки обмежує, але й дає можливості**

Під час періоду, коли багато прихильників нового публічного менеджменту вимагали "звільнити" державних адміністраторів від обмежувальних законів і правил, щоб вони могли вести себе як підприємці, Купер (1997) підкреслював потенційно позитивний зв'язок між публічним правом і ефективним управлінням програмами. Він аргументував, що розсудливі менеджери можуть поліпшити надання громадських благ громадянам, використовуючи інструментальність правотворення, адміністративного розгляду, міжюрисдикційних угод і контрактів (Купер, 1997).

У сучасному науковому дослідженні поняття злагоди між правом і управлінням можна виявити в несподіваних місцях. Наприклад, у своїй критиці нового публічного менеджменту де-Леон та Денхарт (2000, 96) пояснюють, що ці реформи часто ставлять адміністраторів перед тими аспектами демократичного управління, які вони відкидають - демократичним громадянством, громадською активністю та громадським інтересом...[і що] багато з них будуть незручні, визнавши, що вони віддаляються від таких фундаментальних цінностей"6. Метою є уявити, як адміністратори можуть відновити ці цінності у практиці адміністрування, за допомогою юридичних механізмів, таких як створення правил агентствами, оскарження законів або процедур діяльності або судовий контроль (де-Леон та Денхарт, 2000).

Додаткову дискусію про злагоду можна знайти в роботтах інших наукових дослідженнях та літературі з публічного права, публічного менеджменту та адміністративного права. Наприклад, деякі дослідники вказують на важливість збалансованого підходу до правового регулювання управління, де право виконує функцію контролю за діяльністю адміністраторів, але також надає їм достатню гнучкість для виконання своїх управлінських завдань (Hendricks, 2012).

Інші дослідники вказують на взаємодію між правом та управлінням у процесі формування та виконання політик і програм. Наприклад, в теорії "управління на основі правил" (rule-based governance) акцент робиться на розробці деталей політики та процедур, які дозволяють управлінцям виконувати свої функції з урахуванням правових норм та стандартів (Majone, 1997). Це може забезпечувати ефективну роботу адміністраторів, одночасно захищаючи права громадян і дотримуючись демократичних принципів.

Окрім того, взаємодія між правом і управлінням може мати місце на рівні судового контролю, де суди можуть визначати межі повноважень управлінців і вимагати дотримання законів та процедур (Rosenbloom, 2003). Судовий контроль може впливати на формування та реалізацію політик, а також на дії адміністраторів, забезпечуючи їх додержання правових норм.

Узагалі, злагода між правом і управлінням може бути складним завданням, яке вимагає балансу між ефективністю управління та дотриманням прав і інтересів громадян.

**Більш детальний опис менеджмент: впровадження може відображати демократичні цінності, закріплені в публічному праві**

Ми вважаємо, що наукові дослідження, згадані вище, свідчать про те, що публічне право та деякі сучасні інструменти публічного управління співпрацюють, щоб посилити громадські цінності, такі як відповідальність, в процесі впровадження. Крім того, ми вважаємо, що стурбованість щодо відмови від інших демократичних норм, таких як громадянська участь та плюралізм, у погоні за ефективністю або результативністю програми в основному випливає з неповної розуміння сучасного відділу публічного управління. Зокрема, це виростає з дещо міопічного фокусу на тих елементах, які пов'язані з "ортодоксією адміністрування" (Розенблум 1993), такими як технічна раціональність та процесні ефективності, а також тими, що пов'язані з ринковою логікою управління.

Сучасне публічне управління є значно більшим, однак, ніж поєднання цих елементів. Фактично, управління спрямоване на подальше зміцнення багатьох з тих же цінностей та норм, які сторонники правового адміністрування вважали найбільш ясно втілені в публічному праві та захищеними ним. Збільшення представництва, сприяння громадській участі та побудова співпраці, яка забезпечує різноманітність цінностей у адміністративному процесі, - це всі важливі елементи того, що вже роблять багато публічних менеджерів.Можливо, ніде ці ролі не більш очевидні, ніж в рутинах менеджерів публічного управління, які стикаються з різноманітністю та складністю потреб громадян, різними стейкхолдерами та вимогами розвитку суспільства.

При впровадженні сучасних підходів до публічного управління, важливо забезпечити рівновагу між ефективністю та відповідальністю. Хоча ефективність та ефективність важливі аспекти публічного управління, вони не повинні бути єдиною метою. Врахування потреб громадян, забезпечення участі громадськості та розбудови співпраці між різними стейкхолдерами є так само важливими.

Для досягнення цих цілей, сучасні менеджери публічного управління повинні бути гнучкими, відкритими до інновацій та готовими до викликів, які ставлять перед ними сучасні виклики суспільства. Вони повинні бути активними учасниками діалогу з громадськістю та зацікавленими сторонами, забезпечувати відкритий доступ до інформації та залучати громадян до процесів прийняття рішень. Додатково, вони повинні розвивати та впроваджувати механізми оцінки результативності та ефективності своєї діяльності.

Однак, важливо також враховувати, що реформи публічного управління можуть потребувати часу та ресурсів для повноцінного впровадження, а також можуть виникати виклики та опори з боку різних стейкхолдерів. Тому, важливо бути терплячими та стратегічними в процесі реформ, забезпечуючи широкий діалог та враховуючи різномітність думок та підходів. Крім того, важливо враховувати контекстуальні особливості регіону, країни чи організації, де впроваджуються реформи, та забезпечувати їх належну адаптацію до цих особливостей.

Для розвитку сучасного публічного управління також важливо забезпечувати розвиток професійних компетенцій та навичок управління у публічних службовців. Це може включати навчання з питань ефективного прийняття рішень, лідерства, стратегічного планування, комунікації та управління змінами.

Для забезпечення відкритості та прозорості в публічному управлінні, важливо розвивати механізми доступу до інформації та забезпечувати відкритий діалог з громадськістю. Це може включати розробку порталів електронного уряду, проведення громадських слухань, консультацій з громадськістю та інші форми залучення громадян до процесів прийняття рішень.

Однак, важливо також забезпечувати захист прав та інтересів громадян, особливо вразливих груп, та забезпечувати врахування різних поглядів та думок при прийнятті рішень. Для цього можуть бути розроблені механізми контролю, моніторингу та звітності, а також проведення оцінок впливу на різні соціальні групи.

Узагалі, успішне публічне управління вимагає збалансованого підходу, який враховує ефективність, ефективність, відповідальність, відкритість та участь громадян.

Ми відзначаємо, що близькі відносини між урядом та громадянами - лише одна з багатьох демократичних цінностей, властивих сучасному публічному управлінню. Вчені вже давно спостерігають, що реалізація політики відбувається все більше в межах мереж урядових, неприбуткових та приватних організацій, а не в межах окремих публічних агентств з ієрархічною структурою (Гейдж та Манделл, 1990; О'Тул та Монтджой, 1984). Деякі з таких організацій встановлені за законом (Холл та О'Тул, 2000), але багато з них організовані на добровільній основі менеджерами та іншими учасниками (див. Агранофф, 2007). Публічні менеджери в межах цих організацій визначають, активізують та керують організаціями з різних секторів, а також іншими відповідними стейкхолдерами, для вирішення проблем та ефективного надання публічних послуг, навіть в умовах обмежених інвестицій уряду (наприклад, Проуен та Мілвард, 1995; Макгвайр, 2002). Таким чином, література вказує на те, що характер реалізації політики в мережах означає, що сучасне публічне управління властиво більш плюралістичним та, отже, потенційно більш демократичним, ніж у попередні періоди. Однак залишається нез'ясованим, як публічні менеджери далі зміцнюватимуть демократичні цінності в мережах, коли вони стикаються з викликами, пов'язані з плюралізмом і прийняттям рішень, такими як конфлікт цінностей, стандарти справедливості та рівності, дисидентство та взаємна зобов'язаність (О'Лірі та Бінгем 2008; Остром 1989).

Нарешті, вчені визнали інші цінні внески публічного менеджменту в сприянні демократичним цінностям. Наприклад, є свідчення в різних секторах надання послуг, що державні установи можуть ефективно представляти інтереси різних груп громадян у процесі впровадження політики (Кайзер та ін. 2002; Рікуччі та Майєрс 2004; Рурк 1984; Селден 1997; Вілкінс 2006). Публічні організації поліпшують свою здатність мобілізувати громадян навколо актуальних питань політики і, що ще важливіше, зв'язувати громадян з інституційними аренами прийняття рішень. Ці дії є важливими, оскільки вони часто дають "голос" групам громадян, які інакше були відчужені від політичних процесів. Зокрема, публічні менеджери та працівники в освітній роботі з громадськістю забезпечують освіту громадськості про можливості участі в публічних слуханнях, обслуговуванні на панелях з політики, взаємодії з адміністративним регулюванням та спілкуванні з ключовими акторами політики за допомогою різних засобів масової інформації (Ендрюс та Едвардс 2004; Леру та Гердель, 2009).

Загалом, є докази того, що сучаснийпублічний менеджмент має потенціал зміцнювати демократичні цінності в мережах. Проте, виклики, пов'язані з плюралізмом і прийняттям рішень, можуть бути складними. Конфлікти цінностей, різні стандарти справедливості та рівності, дисидентство та взаємна зобов'язаність можуть становити виклики для публічних менеджерів при зміцненні демократичних цінностей в мережах.

Проте, публічні організації можуть забезпечити різні внески в сприянні демократичним цінностям, зокрема впровадження політики, представлення інтересів різних груп громадян та залучення громадян до політичних процесів. Завдяки освітній роботі з громадськістю, публічні менеджери можуть сприяти освіті громадськості про можливості участі в публічних слуханнях, обслуговуванні на панелях з політики, взаємодії з адміністративним регулюванням та спілкуванні з ключовими акторами політики.

У цілому, забезпечення демократичних цінностей в мережах є складним завданням для публічних менеджерів, оскільки вони стикаються з різними викликами та складнощами. Проте, застосування ефективних підходів, таких як освітня робота з громадськістю, може сприяти зміцненню демократичних цінностей в мережах та підтримці рівності, справедливості та взаємної зобов'язаності.

**Публічні менеджери можуть впливати на правові основи адміністрування**

Дослідники давно стверджують, що адміністратори відіграють важливу роль у формулюванні політики. Наприклад, Фрідріх (1940, 6) аргументував, що "політика та адміністрування відіграють постійну роль як у формулюванні, так і у виконанні політики". Фішер (1997, 63) пізніше зауважив, що "адміністратори та практики відіграють важливу, творчу та постійну роль у визначенні публічного права". Сучасні теорії адміністрування та менеджменту продовжують вказувати на те, що публічні менеджери не тільки формуються, але також мають важливу роль у формуванні інституційного та політичного контексту, в якому функціонують їх організації (див. особливо Мур 1995, а також Лінн, Хайнріх та Хілл 2001; О’Тул та Мейєр 1999). Зрозуміло, що також були значні голоси, які попереджали про переплетення політики та адміністрації, і деякі з найважливіших реформ останніх двох століть були спеціально розроблені для ізоляції цих урядових функцій одна від одної (див., наприклад, Файнер 1941). Однак, є умови, за яких адміністративний вплив на процес формування політики є законним та бажаним (див. Мейєр 2000), і більшість сучасних теорій публічного менеджменту включають певний механізм зворотного зв'язку, за допомогою якого експертиза та досвід адміністраторів впливають на майбутні рішення щодо політики (наприклад,розроблення нових програм або зміни наявних) відбувається на основі їхнього досвіду та експертизи (наприклад, Мейер 2000; Лінн, Гайнріх та Хілл 2001). Адміністратори програм можуть також використовувати свої контакти та відносини з різними зацікавленими сторонами, такими як громадські організації, корпорації, політичні лідери тощо, щоб впливати на політику відповідно до своїх програмних цілей.

Навіть у випадках, коли адміністратори програм не можуть вплинути на законодавство безпосередньо, вони можуть використовувати свій вплив на рівні судового розгляду. Наприклад, вони можуть представляти докази і виступати як експерти, що можуть впливати на вирішення судових справ (наприклад, Деберні 2003; Мейер та Мінер 2007). Це може бути особливо ефективним засобом впливу, коли відсутня згода між виконавцями політики та законодавчою владою, оскільки судове рішення може внести зміни в політику без необхідності залучення законодавчих органів.

Варто відзначити, що вплив адміністраторів програм на законодавство може мати як позитивні, так і негативні аспекти. Наприклад, адміністратори можуть використовувати свій вплив для розроблення та впровадження програм, які сприяють демократичним цінностям, таким як залученість громади до процесу управління (наприклад, Крістенсен 2005). Однак, такий вплив також може мати негативні наслідки, наприклад, коли адміністратори використовують свій вплив для просування вузьких інтересів або захисту власних ресурсів, використовуючи лобіювання та інші техніки впливу на законодавчий процес.

Додатково, адміністратори можуть використовувати свій вплив на політику через співпрацю з іншими адміністраторами програм, партнерами, або громадськими організаціями, які мають спільні інтереси. Співпраця може включати спільні зусилля з лобіювання, спільні заходи проти небажаних змін в політиці, або спільні проекти для впровадження нових програм або змін в існуючих.

У підсумку, адміністратори програм мають великий вплив на майбутні рішення щодо політики, і вони можуть використовувати свої знання, досвід, контакти та відносини з різними зацікавленими сторонами для впливу на процес прийняття рішень. Проте, важливо враховувати, що вплив адміністраторів на політику може мати як позитивні, так і негативні наслідки, і він повинен відбуватися відповідно до етичних норм та принципів демократичного управління.

Хоча законодавчий підхід може дозволити адміністраторам вельми деталізований та нюансований вплив на правове середовище, в межах якого функціонують їхні програми, ця стратегія також має важкі недоліки. В кінцевому рахунку більшість членів коаліцій, які адміністратори будують у пошуках змін у законодавстві, обмежені виборчою мотивацією. Таким чином, зміна громадської думки або політичних обставин може швидко знищити важко досягнуті законодавчі перемоги. Троянович та Бюкеру (1990) описують одну місцевість, де начальник витратив місяці на здобуття підтримки від міської ради для перерозподілу ресурсів поліції на розслідування більш серйозних злочинів, лише щоб мер, який був відданим союзником, відкрито підтримав політику обов'язкового максимального часу реагування на всі злочини, коли громадськість стала незадоволеною недостатньо уважною поліцією. Висновок з цього та інших прикладів такий, що законодавчі перемоги для адміністраторів є лише першим кроком у тому, що може бути майже безперервним процесом забезпечення важко досягнутих змін у правовому середовищі.

Другий шлях, який адміністратори можуть обрати, коли вони намагаються змінити правове середовище, - це судовий шлях. Це важлива складова зростаючих відносин між суддями та менеджерами в адмініструванні публічних програм, які деякі вважають "новим партнерством" (Базелон 1976; Розен1985). Адміністратори можуть відволіктися від законодавчих процесів та звернутися до судових рішень, щоб вплинути на правове середовище, особливо в ситуаціях, коли законодавчі перемоги важко досягти або можуть бути швидко змінені зі зміною громадської думки або політичних обставин.

Один з головних переваг судового шляху полягає в тому, що судові рішення можуть бути більш стійкими та менш вразливими до зміни політичних обставин, оскільки вони базуються на тлумаченні закону та встановленні правових прецедентів. Судові рішення можуть мати довготривалі наслідки та створювати нові стандарти у правовому середовищі, що може вплинути на діяльність адміністраторів на тривалий період.

Однак судовий шлях також має свої недоліки. Процес судових розглядів може бути складним, довготривалим та витратним, включаючи витрати на юридичні послуги та можливі штрафи та судові витрати. Крім того, судові рішення можуть бути обмеженими в своєму впливі, оскільки вони можуть застосовуватися тільки до конкретної ситуації та сторін, які беруть участь у судовому процесі.

Також важливо враховувати, що судовий шлях може бути складним для адміністраторів, особливо якщо вони намагаються змінити великі та складні правові системи, такі як законодавство країни або міжнародні правові стандарти. В таких випадках, судовий шлях може вимагати від адміністраторів значних ресурсів, включаючи фінансові, людські та часові ресурси. Крім того, судовий шлях може бути неефективним або недостатньо швидким для досягнення швидких змін, особливо в ситуаціях, коли вирішення проблеми вимагає негайних заходів.

Загалом, використання судового шляху адміністраторами може бути ефективним інструментом впливу на правове середовище, особливо коли інші способи, такі як законодавчий процес, є важкими або недосяжними. Однак він також має свої обмеження та недоліки, такі як витратність, тривалість та обмежена сфера впливу. Враховуючи це, адміністратори повинні ретельно розглядати всі можливі варіанти та стратегії, включаючи судовий шлях, перед тим, як вибрати оптимальний підхід для досягнення своїх цілей у впливі на правове середовище.

**ВИСНОВОК**

Напруга між публічним управлінням, заснованим на праві, та управлінням, заснованим на менеджменті, історично була постійною та все більш очевидною в сучасній науковій літературі. Суттєві наслідки напруги між правовим підходом та менеджерським підходом варіюються від маргінальних витоків і відсутності вільності дії менеджерів, до більш серйозних конфліктів, що призводять до криз відповідальності, легітимності та навіть шкоди для найуразливіших членів суспільства. Це особливо нещасливо в часи, коли швидкі зміни в економічному, соціальному та політичному середовищі спричиняють також швидку еволюцію стратегій державного управління, а впровадження ринкових та інструментів приватного сектору загрожує підірвати багато з демократичних та конституційних засад, на яких ґрунтується уряд.

Як і на попередніх зустрічах Міновбрук, Міновбрук III мало вирішити відносини між правом та менеджментом в адміністрації США. Наші загальні обговорення відображали погляд на право, яке не відчуває себе комфортно в адміністрації, що все ще активно втілює реформи менеджменту на основі ринку, що свідчить про те, що право та менеджмент якось діють в протилежному напрямку в прагненні до суспільного блага. Хоча адміністративні зміни під час поточної фінансової кризи можуть фактично дещо зменшити залежність від механізмів на основі ринку, наше бачення полягає в тому, що напруга між правом та менеджментом існувала і буде існувати, поки науковці та практики не будуть пропагувати більш інтегрований підхід. Учасники Міновбрук III загалом погодилися щодо цінності підходу до громадської відповідальності, який включає ефективність на основі ринку, результати програм та правові демократичні цінності, такі як рівність та прозорість. Базуючись на цих розмовах, ми сформулювали три частинний підхід, представлений тут, в рамках якого правові та менеджерські підходи до державного управління можуть бути поєднані. Замість повної новизни, ми наголошуємо, що загальний песимістичний тон науковців щодо потенційної напруги між правом та менеджментом в останній науковій літературі змусив нас поставити перед викликом науку знову замислитися про ці підходи як взаємодіючі та взаємо підсилюючі. В кінцевому рахунку, ми вважаємо, що основним наслідком нашої пропозиції є одночасне досягнення доставки громадських послуг, які є ефективними, ефективними та захищеними в конституційній демократії США.