УДК 35:002.5+002.8

Руденко О.М.,
доктор наук з державного управління, доцент,
начальник відділу європейської інтеграції України та адаптації
зарубіжного досвіду ІПДУМС НАДУ

Формування сучасної парадигми державного управління: історико-типологічний аспект

Запропоновано концептуальні основи формування сучасної парадигми державного управління на основі історико-типологічного аналізу. Виділено класичну, модерну та постмодерну парадигми державного управління. Доведено, що одним з важливих елементів постмодерної парадигми є здатність державного управління регулювати зміни, що відбуваються в суспільстві.
Ключові слова: державне управління, теорія державного управління, класична, модерна та постмодерна парадигми державного управління.

Руденко О.М. **Формирование современной парадигмы государственного управления: историко-типологический аспект**
Предложены концептуальные основы формирования современной парадигмы государственного управления на основе историко-типологического анализа. Выделено классическую, модерную и постмодерную парадигмы государственного управления. Доказано, что одним из важных элементов постмодерной парадигмы есть способность государственного управления регулировать изменения, которые происходят в обществе.
Ключевые слова: государственное управление, теория государственного управления, классическая, модерная и постмодерная парадигмы государственного управления.

Rydenko O.M. **Formation of the modern paradigm of government: historical and typological aspect**
It is offered conceptual bases of formation of a modern paradigm of the public administration on the basis of the historiko-typological analysis. It is allocated classical, modern and post-modern public administration paradigms. It is proved, that one of the important elements post-modern paradigms are ability of the public administration to regulate change which occur in a society.
Key words: the public administration, the theory of the public administration, classical, modern and post-modern public administration paradigms.

Актуальність роботи. Дослідження суспільних процесів, вирішення проблем управління суспільним розвитком у межах державного управління здійснюються на основі поступового відходу від класичної парадигми та заміщення її новою, що утворюється в межах "постмодерного державного управління", зумовлюючи необхідність розробки відповідних теорій, концепцій та підходів, які б грунтувалися на процесах соціальної взаємодії між системою державного управління та суспільством, впливаючи на підвищення ефективності конкретних державно-управлінських рішень. При цьому державне управління набуває якісно нових рис міждисциплінарної наукової галузі.

Аналіз наукового доробку. В основу дослідження покладено ґрунтовні наукові напрацювання з теорії та методології державного управління таких зарубіжних авторів, як Ж.-К.Гарсія-Замор і Р.Хатор, Н.Генрі, Дж.Грін, Ф.Доббін, Д.Кіттль, Й.Крейб, Ф.Лейн, Л.Лінн, Н.Ловріх, Х.Міллер і Ч.Фокс, Дж.Мор і Х.Уайт, В.Остром, К.Пападуліс, Р.Рамані, Р.Стілльман, Дж.Фредеріксон, Ч.Фокс, К.Фукс, О.Харрінгтон, Б.Маршалл і Х.-П.Мюллер, П.Штомпка.

Мета дослідження полягає у виділенні концептуальних основ формування сучасної парадигми державного управління на основі історико-типологічного аналізу.

Виклад основного матеріалу. Історично в державному управлінні можна виділити класичну парадигму, яку формують організаційна теорія, політична теорія та окремі дослідження, пов'язані з вирішенням проблем структури і функцій державної служби на всіх рівнях управління. Класична парадигма характеризується переважною увагою до теоретико-методологічних принципів теорії бюрократії як епістемологічної парадигми більшості академічних досліджень у сфері державного управління, підкріплених прогресистськими ідеями класиків управлінської думки XIX - першої половини XX ст., що грунтувалися на адміністративній дихотомії В.Вільсона та принципах федералізму (в його американському варіанті), ідеях представників теорії управління та менеджменту Д.Вальдо, М.Вебера, А.Маслоу, М.Мескона, Г.Саймона, Д.Смітбурга, Ф.Тейлора, А.Томпсона, на що звертають увагу в контексті державного управління Дж.Шафріц, Б.Фрай і Дж.Раашельдерс, М.Міляковіч і Дж.Гордон, С.Отт та Дж.Шафріц, Дж.Керамі.

У другій половині XX ст. класична парадигма державного управління розширюється за рахунок застосування політичного аналізу (Д.Кеттль та Дж.Феслер, В.Данн, Д.Розенблюм, Р.Кравчук, Р.Клеркін, Дж.Девіс), мотиваційної теорії (П.Денхардт, Дж.Денхардт, М.Арістіджета), прийняття рішень (Е.Даунс, Д.Стоун, С.Мейн), теорії регулювання конфліктів та загальних принципів конфліктологічної науки (Л.Нігро, Е.Келло), управління людськими ресурсами (Хейс, Р.Кірмі, Дж.Коггбьорн, З.Рівс), аналізу ефективності управлінської діяльності (Л.Лінн). Така ситуація фактично створила умови для зближення державного управління з економікою, політологією, організаційною теорією, хоча його специфіка як різновиду соціального управління зберігається й залишається актуальною з відповідною проблематикою. Також актуальними залишаються питання методологічних розробок у сфері державного управління, що звертаються до методології політичних наук, організаційної теорії та теорії організаційних структур, організаційної поведінки та лідерства, менеджменту людських ресурсів, адміністративного права, економічного аналізу тощо, які поступово адаптуються до вирішення завдань і проблем в аспекті застосування теорії в реальній практиці державного управління.

Більшість досліджень у межах класичної парадигми державного управління незначною мірою звертається до теорій суспільного розвитку та теорій управління суспільним розвитком. У більшості праць, присвячених проблематиці управління суспільним розвитком, розкриваються питання методу в дослідженні складних суспільних явищ, до яких належить і суспільна стабільність, оскільки, як правило, конкретний метод, що застосовується в межах методології державного управління, зумовлений предметом самого дослідження. В останньому випадку йдеться про необхідність розширення предметної сфери самого державного управління в теоретичному аспекті. Це дає можливість переосмислення методології державного управління й виходу за межі його класичної парадигми, утворюючи підґрунтя для теоретичного аналізу соціальних явищ і процесів.

Разом з тим розуміння класичної парадигми, як зазначає Л.Лінн [1], містить певні сумніви щодо можливостей розвитку парадигми нового державного управління, вбачаючи в основі таких сумнівів образ мислення, зорієнтований на бюрократичну парадигму як традиційну для управління. Для Л.Лінн зрозумілим є факт, що традиційна бюрократична парадигма є вже не тільки застарілою, але й "карикатурною", такою, що спотворює традиційне мислення, в якому містяться елементи правової свідомості, ціннісні орієнтації, розумною мірою менеджеризм. Але, якщо управлінське мислення не звертається до цих компонентів теоретичної рефлексії процесів суспільного розвитку, виникають умови для розвитку ревізіонізму та редукціонізму державного управління до збереження традиції, що міститься у виключній практикоорієнтованості цієї сфери соціального управління, формування його безідейності та антиінтелектуальної позиції. Внаслідок цього аналітичний дискурс державного управління позбавляється цілісності, системності та комплексності, що призводить до відтворення в межах основних концепцій управління суспільним розвитком принципу безвідповідальності, який експлікується на реальну практику.

У даному разі очевидним стає необхідність зміщення основних акцентів в державному управлінні з класичної парадигми, що має переважно прагматичний характер, підсилений загальною менеджеристською позицією, до впровадження елементів наукового осмислення складних соціальних явищ і процесів у межах парадигми некласичної науки, що підкреслюють Ф.Лейн, В.Остром, Р.Стілльман, Дж.Фредеріксон. Останнє можливо розглядати як передумову розвитку державного управління суспільним розвитком, в якому предметна сфера не обмежується виключною орієнтацією на розробку та вдосконалення практичних шляхів реалізації наукової парадигми управління, і наповнюється фундаментальними теоретичними пошуками, що сприяє подоланню певного розриву та дисбалансу теорії і практики державного управління як міждисциплінарної галузі наукового знання. У цьому контексті одним з провідних елементів нової парадигми стає здатність державного управління регулювати зміни, що відбуваються в суспільстві, тобто забезпечувати умови не тільки для гнучкого реагування на них, але й створювати підґрунтя для їх наукового передбачення та вироблення дієвих механізмів управління суспільними змінами, подолання їх наслідків.

Наукова думка сучасного періоду звертається саме до цього. Але теоретичним підґрунтям аналізу суспільних процесів виступає не стільки соціально-філософський, або ж управлінський контекст, скільки традиційний для західної суспільної думки соціологічний підхід. Так, П.Штомпка [2] досліджує соціологію соціальних змін, указуючи на відображення динаміки сучасності в активізації теорії змін. Він зазначає, що на теоретичному рівні динаміка наукового

осмислення соціальних процесів відбувалася на кількох етапах: еволюційному, циклічному, діалектичному та посторієнтованому на розвиток. У межах цих етапів П.Штомпка намагається переосмислити концепції соціального процесу, розвитку, прогресу, соціального часу, історичної традиції, сучасності, постмодернізму та глобалізації, що дає можливість розширити дослідницьку позицію в питаннях теоретичного обґрунтування проблем суспільного розвитку та управління ним. Така позиція зумовлює необхідність вироблення нового підходу, за якого державне управління не було б обмежене суто державними органами і державною владою як специфічним предметом науки, й дав би можливість наблизити теорію державного управління до так званої постмодерної парадигми. На необхідності розширення теоретичного контексту державного управління акцентують увагу Ж.-К.Гарсія-Замор і Р.Хатор, Н.Генрі, Дж.Грін, Н.Ловріх, Д.Кіттль.

Постмодерна парадигма державного управління, яка активно розвивається останнім часом, претендує отримати статус академічної, прагнучи подолати прагматизм і нормативність класичної парадигми навіть незважаючи на критику з боку її прибічників. В основі критики постмодерної парадигми міститься твердження про не вірне з теоретичної точки зору зближення адміністративної практики і теорії бюрократії в межах соціальних досліджень. Як підкреслює К.Пападуліс [3], представники постмодерної парадигми фактично змішують принципи раціоналізму та релятивізму, намагаючись розвивати ідеї соціальних наук, редукованих до соціальної інженерії. На думку К.Пападуліса, постмодерна парадигма не може позбавитися релятивізму й залишитися в межах класичного позитивізму, на основі якого розвивається управління. Причому важливою з боку прибічників класичної парадигми є критична позиція щодо намагання постмодерністських концепцій державного управління маргіналізувати суспільне управління та соціальні науки загалом, не залишаючи місця емпіричній складовій соціального пізнання. Але навіть такі зауваження не вирішують проблему, що є загальною для державного управління - відсутність єдиної всеохоплюючої теорії, яку замінює теорія бюрократії М.Вебера, що майже не має зв'язку з сучасними політичною та організаційною теоріями.

У цьому контексті навіть наближення теорії державного управління до теорії соціальних систем з метою вирішення проблем управління суспільним розвитком на основі виявлення шляхів забезпечення стабільності та стійкості системи не завжди виявляється вдалим, оскільки, як зазначає К.Фукс [4], теорія соціальних систем підпадає під значний вплив з боку редукціоністського індивідуалізму та дуалістичному функціоналізму, в межах яких адекватне інтегрування людського неможливо. Щоб уникнути дуалізму, механістичного детермінізму та редукціонізму К.Фукс пропонує діалектичну концепцію соціальних систем, що ґрунтуються на понятті самоорганізації. Діалектичну теорію соціальної самоорганізації К.Фукс намагається доповнити ідеями теорії структурації А.Гідденса, стверджуючи, що структури є середніми та результуючими дій (теорема дуальної структури), тобто водночас дозволяють і обмежують соціальні дії.

На основі цієї ідеї К.Фукс стверджує, що соціальні системи є "рекреативними" (такими, що відтворюються), тобто такими, що самоорганізовуються. Рекреативність, у свою чергу, ґрунтується на творчій активності людства, а соціальні структури стають дійсними завдяки продуктивній практиці та відношенню акторів людства. В даному контексті проблема еволюційного розвитку розглядається К.Фуксом у неофункціоналістському аспекті: він визнає наявність важливих структурних елементів у соціальних системах, які сприяють історичному розвитку суспільства, що ґрунтується на діалектиці випадковості та необхідності, а також принципах порядку через флуктуації в умовах нестабільності та біфуркацій.

У свою чергу, Ч.Фокс [5] спрямовує критику на ортодоксальність підходу до державного управління, в якому переважає процедурна практика псевдодемократичних форм реалізації механізмів управління суспільним розвитком, які спрямовані на забезпечення окремих пріоритетів (пов'язаних переважно з інтересами окремих політичних угруповань), намагаючись зберегти status-quo, що утворився та є зручним для сталих зв'язків між владою та суспільством. Полемізуючи з прибічниками такого положення державного управління, Ч.Фокс протиставляє їм постмодерністську теорію державного управління, вважаючи її більш демократичною та етичною, ґрунтуючись на ідеях Ж.Дерріди, М.Фуко, адаптуючи їх до нового проекту державного управління в аспекті децентралізації політики. Фактично Ч.Фокс намагається здійснити ревізію політичної теорії державного управління та визначити можливості його демократизації, розвиваючи концепцію демократичного державного управління.

Досліджуючи постмодерну парадигму державного управління, Х.Міллер і Ч.Фокс [6] вказують на те, що постмодерністська суспільна політика вводить нові способи дослідження проблем державного управління. Внаслідок цього виникають та розвиваються нові підходи у сфері державного управління та державної політики, у яких домінують техніко-інструментальні методи. Ці підходи спрямовані на забезпечення об'єктивності аналізу складних проблем суспільного розвитку та державного управління ним в межах поступового наближення до менеджеризму. Фактично, державне управління як наукова форма соціального знання повинно в такій ситуації активно взаємодіяти з громадянським суспільством, зменшуючи відстань між громадянами та урядом, утворюючи в межах теоретичного дослідницького контексту умови для адаптації історичних підходів до аналізу процесів суспільного розвитку.

Враховуючи це, Х.Міллер [7] вважає за доцільне розробку новітніх концепцій державного управління, в яких мають бути поєднані принципи епістемології, еволюційної теорії, теорії дискурсу в межах єдиної постмодерної парадигми державного управління. На його думку, такий підхід не йде всупереч традиційній прагматичній орієнтації державного управління, оскільки передбачає як підґрунтя політичний плюралізм та соціальну взаємодію між системою державного управління та суспільством, впливаючи на підвищення ефективності конкретних державно-управлінських рішень.

Найбільш позитивним моментом в позиції Х.Міллера уявляється можливість та необхідність здійснення інноваційного синтезу розрізнених теорій (у традиційному протистоянні класичної та постмодерної парадигм), що виводить державне управління на нові горизонти у процесі вироблення державної політики у сфері управління суспільним розвитком, створюючи умови для теоретичного осмислення проблем стійкого розвитку соціальних систем та суспільної стабільності. Фактично, у другій половині XX ст. відбувається вивищення проблематики суспільного розвитку в межах державного управління, що потребує зміни традиційних теоретико-методологічних підходів і навіть парадигм осмислення суспільних процесів. Парадигмальний зсув у державному управлінні від класичної до постмодерної парадигми створює умови для систематизації та подальшого аналізу суспільних феноменів на основі міждисциплінарного підходу, враховуючи специфіку державного управління як самостійної наукової галузі. Враховуючи системність криз сучасного суспільства та необхідність їх регулювання з боку системи державного управління, важливим пріоритетом в теорії державного управління виступає проблема стабільності суспільного розвитку - теоретичне осмислення суспільної стабільності в новій парадигмі державного управління.

Фактично ситуація, що склалася на сьогодні в теорії державного управління, характеризується поступовим переходом від класичної до модерної та постмодерної парадигм. Основним поштовхом для зміни парадигмального контексту є актуальність вироблення адекватних сучасним умовам суспільного розвитку концептів, що визначають оновлене бачення проблем соціального управління. В останньому випадку одним із пріоритетних напрямів теоретичної рефлексії в рамках теорії державного управління стає розширення міждисциплінарності її наповнення та осягнення, коли науковці активно звертаються та застосовують здобутки таких наукових галузей, як політологія, економіка, різноманітних соціальних теорій тощо. Причому важливим кроком у розвитку нової парадигми державного управління є методологічні пошуки, що здійснюються в різних сферах теоретичного дослідження проблем управління суспільним розвитком, пов'язаних з аналізом соціальних систем та їх властивостей, і перш за все, стабільності (стійкості) та нестабільності соціальних систем.

Так, питання сучасної соціальної теорії та природи теорії в соціальному світі досліджує Й.Крейб [8], намагаючись теоретично осмислити соціальну структуру в рамках теорії дії. Узгодженість цих двох теоретичних концептів утворюється в межах структурного функціоналізму Т.Парсонса, неофункціоналізму та теорії конфліктів, доповнених теоріями раціонального вибору та символічного інтеракціонізму. Значна увага приділяється також питанням застосування структуралістського варіанта марксизму і постмодерністської теорії, які поєднуються з критичною теорією Ю.Хабермаса. Зважаючи на таку теоретико-методологічну насиченість, наслідками дослідницького підходу стає конкретизація предмета соціальної теорії, який доповнюється практичним змістом, що дає змогу орієнтуватися в змінах сучасного суспільства, враховуючи їх вплив на теоретичну думку.

Разом з тим міждисциплінарність подекуди надає державному управлінню вигляду синтетичності, оскільки чіткі демаркації між соціальними теоріями та теоріями державного управ-

ління у деяких випадках досить складно встановити. Наприклад, О.Харрінгтон, Б.Маршалл і Х.-П.Мюллер [9] вказують на синтетичний характер соціальної теорії, в якій відчутні елементи політичної теорії та міждисциплінарної методології, що стає характерним і для державного управління.

Враховуючи це, Р.Рамані [10] звертається до аналізу утворення соціальних спільнот та поступового розвитку суспільства, регульованого механізмами, які виробляються на рівні органів державної влади та політичних інституцій. Він акцентує увагу на необхідності дотримання відповідності між наявними механізмами державного управління суспільним розвитком і тенденціями останнього, що впливають на зміни системи державного управління.

Водночас доцільність застосування міждисциплінарного підходу демонструють Дж.Вольф і Г.Вемслі [11], які звертаються до аналізу кризи американської політичної системи, що розкривається в урядових кризах, пов'язаних з відсутністю на вищих рівнях політичної та державної влади консенсусу щодо цілей суспільного розвитку. Головною ідеєю, яку розвивають Дж.Вольф і Г.Вемслі, стає центральне положення державного управління в системі управління суспільним розвитком, що зумовлює необхідність компенсувати зростання неадекватності політичних лідерів. У цьому контексті дослідники пропонують переглянути взаємовідносини між системою державного управління та державної служби і громадянським суспільством, яке вони обслуговують, намагаючись визначити можливості забезпечення системою державного управління конструктивного балансу між змінами та стабільністю суспільства для збереження стійкого розвитку демократії.

Значно розширює межі традиційної парадигми державного управління у своїх дослідженнях Дж.Херрера [12], який розглядає зв'язок між технологією та міжнародною політикою, доводячи, що міжнародна політика формується під впливом технологій, які мають вирішальне значення, враховуючи темпи технологічних змін у суспільстві. Дж.Херрера, грунтуючись на теорії міжнародних відносин та історичній соціології, пропонує складну теорію історичного взаємозв'язку технологій і міжнародної політики, отримуючи нові результати у сфері аналізу політичної економіки та безпеки, що мають значення для державного управління суспільним розвитком, демонструючи можливості міждисциплінарного підходу. Актуальним у цьому контексті виявляється аналіз системних змін, здійснений в межах модерної парадигми (перш за все, нематеріалістичного розуміння структури), що наближує теоретичне осмислення технологій в державній політиці, державному управлінні, міжнародній політиці до сфери соціального з метою виходу на нову практику управління складними соціальними системами.

В рамках загальної суспільної проблематики М.Дейлі і Х.Сільвер [13] аналізують концепти соціального відчуження та соціального капіталу, вказуючи на виникнення внаслідок змішування або перекривання одного поняття іншим соціальної ізоляції. Причому, як правило, соціальна ізоляція редукується до проблеми соціального капіталу, що звужує можливості розвитку державної політики, оскільки в основі певної теоретичної традиції фактично відсутнім є осмислення процесів, в які включене конкретне соціальне явище. В цьому аспекті дослідники контекстуалізують соціальні відносини та соціальні мережі, піддаючи критиці політику "рішень".

Дещо іншу точку зору обґрунтовує Дж.Чьопра [14], який вважає, що державне управління переважно займається управлінням змінами в гонитві за "суспільно визначеними" суспільними цінностями, намагаючись зберегти вигляд відкритості та прозорості. В теоретичному аналізі цього питання Дж.Чьопра звертається до аналізу процесу формування державної політики, суб'єктів державного управління та інститутів громадянського суспільства в аспекті покращення управлінської складової взаємозалежності цих двох систем, питань ролі та обов'язків політичного керівництва та керівників органів державної влади.

У цьому аспекті доцільно вказати на обмеженість застосування класичної парадигми державного управління до сучасних проблем, пов'язаних з динамічними змінами соціального середовища та необхідністю адекватних відповідей на зміни в соціальній системі, що потребує іншого теоретичного обґрунтування в теорії державного управління, ніж традиційний прагматизм. Так, досліджуючи проблеми інституційних змін в рамках теорії організації, Ж.Берк і Д.Гелвен [15] доходять висновку про синтетичний характер організації, що зумовлює її функціональну структуру, яка може бути рекомбінована, причому останнє залежить від культурних та інституційних ресурсів самої організації. Фактично йдеться про теорію креативного синкретизму, яку дослідники розглядають як основу змін, що спирається на феноменологічний підхід у частині пояснення виникнення та закріплення інституційних норм і цінностей в суспільстві.

Хоча застосування концепції досвіду як основи розуміння соціальних явищ в межах інституціоналізму певною мірою наближує ідеї Ж.Берка і Д.Гелвена до прагматизму Дж.Дьюї, особливо в аспекті розуміння соціальних норм.

У такому контексті Ф.Доббін [16] піддає критиці організаційну теорію, вказуючи, що байдужість аналізу в її рамках залишає переконливим класичний підхід П.Бурдьє. Але на практиці виявляється, що цей підхід та організаційна теорія фактично застосовуються фрагментарно, на відміну від сучасних "парадигматичних" проектів як ключових в сучасному управлінні.

Важливим з точки зору теоретичного осмислення в державному управлінні стабільності соціальних систем та їх розвитку виявляється інституціональна теорія, на основі якої можливим є виділення конкретних рівнів виникнення та трансформації стабільності й, відповідно, визначення конкретних механізмів державно-управлінського регулювання процесів суспільного розвитку у напрямі забезпечення суспільної стабільності. Доцільно звернутися до думки Дж.Мора і Х.Уайта [17], які досліджують соціальні інститути як комплекс механізмів, що поєднують три види соціальних розподілів: мікросистеми соціальної взаємодії з мезо- та макрорівнем організації. В основі такого підходу містяться принципи емпіричних досліджень, співвідносності та бінарності, які пов'язуються дослідниками з новими стратегіями стратегічних досліджень механізмів, що ґрунтуються на низці аналітичних методів. Це дає змогу Дж.Мору і Х.Уайту висунути і обґрунтувати дві основні гіпотези: інституційна стабільність (в аспекті здатності гнучко реагувати на зміни) безпосередньо корелює із загальним ступенем структурних зв'язків, що поєднують рівні, їх значущість і представницькі органи реалізації влади; інституційні зміни, що характеризуються значною кількістю зв'язків, визначаються як стабільні в аспекті стійкості зіставлення значної кількості конкретних форм прояву в певному інституційному просторі.

Застосування символічного інтеракціонізму до класичних досліджень промислової бюрократії Голднера з метою розширення межі інституціоналізму здійснювали Т.Халлетт і М.Вентреска [18]. На думку дослідників, сучасний інституціоналізм та символізм є не антагоністами, а навпаки, можуть бути поєднані з рамках "підходу населених інституцій", що зосереджує увагу на питаннях локальної і позалокальної включеності та відносин. Т.Халлетт і М.Вентреска зазначають, що такий підхід є конструктивним в аспекті розуміння того, що інституції є основою соціальної взаємодії, оскільки на їх основі формуються принципи соціальних взаємодій ("побудова взаємодії"), а також розуміння того, що інституції утворюються та розвиваються під впливом соціальної взаємодії.

В останньому випадку увага дослідників переходить із суто теоретичних питань до методологічної проблематики аналізу суспільних процесів. Така ситуація є типовою для сучасного державного управління, яке активно здійснює розвідки у сфері методології. Хоча й тут утворилося певне проблемне поле, що потребує окремої уваги, оскільки досить чітко в новій парадигмі державного управління виокремлюється напрям, пов'язаний з аналізом соціальних систем і суспільства загалом як цілого, причому його частини поступово отримують статус самостійного предмета теорії державного управління. Слід також враховувати і той факт, що в сучасному державному управлінні не вироблено єдиної концепції, яка б поєднувала теорію та методологію в межах конкретної парадигми, не розводячи їх за рівнем міждисциплінарної представленості та конкретно-наукової специфіки застосування.

Таке твердження спирається на розробки Д.Хітчінса [19], який зазначає, що на сьогодні не існує єдиної наукової теорії, яка б поєднувала сукупність різних уявлень науковців, а також узагальнювала їх методологічні напрацювання та розробки, що зумовлює збереження догматизму в науці. Альтернативним підходом у даному разі Д.Хітчінс вважає системність та аналіз соціотехнічних систем, розвиток яких зумовлений виникненням концепції хаосу та катастроф, які встановлюють певні обмеження щодо застосування конкретної методології аналізу складних явищ і процесів, враховуючи динаміку змін в сучасних умовах суспільного буття як граничного стану для наукового пізнання. Д.Хітчінс пропонує уніфіковану систему гіпотез, що застосовує ентропійну конфігурацію, або уніфіковану концепцію, оскільки системи є або реальними, такими, що можуть сприйматися, або ж усвідомлюються на основі редукції до хаосу, на основі чого вони осмислюються та визначаються. Уніфікована система гіпотез намагається зрозуміти системи шляхом дослідження складних систем всіх типів: фізичних, хімічних, біологічних, соціальних, екологічних тощо, не намагаючись піддавати критиці питання вірності або невірності управління ними.

Д.Хітчінс пропонує сім принципів побудови уніфікованої системи гіпотез, до яких належать реакція системи, системна сув'язність, адаптація системи, єдність у різноманітті, обмежене різноманіття, преференційні моделі та циклічна послідовність. Сукупність цих принципів складає певний план циклу життя не єдиної системи, а набору відкритих систем, що взаємодіють та можуть бути відображені. Ці принципи вказують на причини об'єднання систем у сукупність, появу хаотичних, катастрофічних, лінійних або пріоритетних взаємодій кожної з них, заснованої на їх стабільності, причинах занепаду або колапсу, а також перегрупування їх основних компонентів. Оскільки Д.Хітчінс пропонує представляти ці принципи у формі кінцевого / перехідного стану, то уніфікована система гіпотез є фактично сумою принципів, а не одним конкретним принципом, адже описує етапи життєвого циклу системи та причини переходу з одного до іншого. Важливим у цьому контексті є можливість застосування уніфікованої системи гіпотез до аналізу широкого спектру економічних, політичних, соціальних та організаційно-технічних систем.

Подекуди дослідники, навпаки, акцентують увагу на зв'язку державного управління з іншими суспільними науками не тільки у сфері методології досліджень, а й у сфері теорії. Так, С.Полінеду [20] встановлює досить чітку паралель між розвитком суспільствознавчої теоретичної думки та державного управління, що приводить до виникнення та розвитку розподілу на класичну та модерністську теорію державного управління, наближення класичних теорій державного управління до поведінкових та соціально-психологічних теорій. Важливою у розвитку теорії державного управління, на думку С.Полінеду, виявляється компаративістика як провідний методологічний принцип, який розвивається в роботі.

Іншим провідним теоретичним принципом дослідження процесів управління суспільним розвитком стає теорія гегемонії, особливо кількісна теорія гегемонії стабільності, яка є основою наукового прогнозування змін внутрішньої і зовнішньої політики держави щодо економічного розвитку, беручи до уваги складову національної безпеки, що набуває актуальності за умов інтеграції та глобалізації. Враховуючи сучасні зміни в міжнародній економічній ситуації та необхідність коригування гегемонічної теорії стабільності, В.Коневей [21] вказує на актуальність її модифікації в аспекті модернізації методологічного підґрунтя дослідження економічних процесів на всіх рівнях управління державою та суспільством.

Питання рівневості суспільства та його станів у межах методології державного управління активно набуває міждисциплінарного характеру, але при цьому все ж таки провідною залишається ідея адаптації цієї методології до специфіки державного управління як конкретної практики управління суспільним розвитком. Варто вказати на спроби Т.Джейкоба [22] звернути увагу на доцільність у процесі пошуку нових систем розробки перспективних моделей взаємовідносин суб'єктів державного управління та суб'єктів громадянського суспільства у сфері управління. У цьому контексті Т.Джейкоб вдається до аналізу сучасного суспільства на всіх стадіях його розвитку, визначаючи особливості державного управління ним на кожній з них.

Кількісні методи, що використовуються не тільки в державному управлінні, а й у державній політиці, управлінні некомерційними організаціями тощо, стали предметом досліджень Дж.Міллера [23]. Науковець особливо підкреслює значимість теорії потенціалу та тестування, підвищення ролі інформаційно-аналітичних інструментів наукових досліджень у вирішенні складних проблем суспільного розвитку та державного управління ним. Фактично йдеться про потенціал візуалізації, планування та реалізації дослідницьких проектів, а також можливостей аналізу використання кількісних методів у державному управлінні не тільки в теорії, а й на практиці. Д.Макнабб [24], також досліджуючи проблеми застосування кількісних та якісних методів в державному управлінні, звертає увагу на необхідність доповнення її методології критичними підходами. К.Янг [25], погоджуючись із Дж.Міллером, вказує на необхідність вироблення єдиної наукової позиції системних досліджень у сфері державного управління на основі застосування широкого спектра методів та методик їх проведення, вироблених іншими науками в процесі реалізації науково-дослідницьких проектів. Ідеться про можливості використання систематичних методів дослідження у вирішенні традиційних проблем державного управління на теоретичному і практичному рівнях.

В аспекті теоретичних досліджень проблем державного управління суспільним розвитком, а також враховуючи ідеї Д.Хітчінса, актуальним для державного управління виявляється розробка парадигмальної теорії суспільної стабільності, в якій можливим є конкретизувати

систему гіпотез щодо проблем розвитку суспільства в межах єдиної теорії суспільної стабільності в новій парадигмі державного управління поряд з концептуалізацією конструкції наукового дослідження, яка містить лінійну, логічну організацію, що відповідає за систематизацію цілей і завдань дослідження, згрупованих відповідним чином. До теоретико-методологічної структури дослідження належать рівні, що пояснюють логіку дослідження та існуючі проблеми у наукових доробках; що формують концепцію дослідження та звертаються до методології аналізу конкретного предмета і об'єкта; що забезпечують наукове передбачення та вирішення проблем застосування отриманими науковими результатами (моделювання, кількісні методи тощо), аналітичний рівень осмислення явища або процесу, що конкретизує теоретичні здобутки; що виявляють наслідки та перспективи подальших досліджень. З точки зору теорії та методології державного управління важливим є акцентування уваги на тому, що більшість дослідницьких процедур, пов'язаних з аналізом складних процесів і явищ, є надтеоретичними, що характеризує специфіку не тільки досліджуваного об'єкта або предмета, а й зумовлює конкретний набір методів та їх практичне застосування у виробленні державно-управлінських рішень.

На необхідність і доцільність поєднання методології державного управління з методологією соціальних наук вказує також Дж.Чьопра, аналізуючи проблеми досліджень у державному управлінні. Р.Арора [26] розглядає сучасне державне управління як продукт певних еволюційних процесів, пов'язуючи його розвиток з розвитком інформаційних та комунікаційних технологій. При цьому він наголошує на необхідності поповнення теоретико-методологічного арсеналу державного управління новими підходами дослідження, які розвиваються в межах міждисциплінарного та порівняльного аналізу, що дає можливість розробити та запропонувати нові виміри розуміння і вирішення проблем державного управління. Така можливість вбачається Р.Аророю в розвитку інноватики державного управління.

Враховуючи складність феномену суспільства як системи та необхідність верифікації теоретичних положень, багато дослідників також звертаються до методології "точних" наук, намагаючись адаптувати до потреб державного управління методи математичного і статистичного моделювання, динамічного аналізу тощо в різних аспектах та на різних рівнях стану соціальної системи. Так, Й.Волдендорп і Х.Кіман [27] як основи емпіричного аналізу вводять динамічний аналіз взаємодії між різними категоріями суб'єктів та інститутів, причому евристичною основою виявляється інтерактивна поведінка відповідних суб'єктів у межах інституціонального контексту, що дає змогу застосовувати динамічний інституційний аналіз для дослідження формування політики в соціально-економічній сфері (а також в інших сферах вироблення політики), сприяючи утворенню методологічного компромісу в міждисциплінарних дослідженнях, у тому числі компаративних, долаючи розрив між кількісними та якісними підходами.

Досліджуючи проблеми теоретико-методологічного осмислення глобального людського розвитку, Р.Сміт зазначає, що багаторівневі статистичні моделі вивчення ефекту цивілізаційних зон та інструментальних факторів впливу на людський потенціал є важливими з точки зору виявлення потенціалу людського розвитку на рівні країни та суспільства [28]. Р.Сміт ґрунтується на показниках людського розвитку ООН-індексах, що синтезують рівень освіченості, тривалості життя та рівня доходів. До цієї групи він також додає показники рівня розвитку політичної демократії, корупції, внутрішніх конфліктів, оцінюючи їх як інструментальні фактори. При цьому важливим є те, що політична свобода поєднується з громадянським обов'язком, що стає основою регіональних відмінностей в оцінці людського розвитку, а також розуміння того факту, що цивілізаційні зони та рівень корупції безпосередньо стають дестабілізуючими факторами, оскільки призводять до зсувів у структурі суспільств та деформації суспільно-політичного життя країни.

У роботі [29] Н.Белломо, М.Вертоллі та М.Делітала доводять можливість застосування у процесі моделювання складних соціальних систем методів математичного моделювання в межах математичної кінетичної теорії активних частин, що залишає можливість аналізу математичних моделей із соціальної точки зору. Дослідники доходять висновку, що можливості такої моделі описувати процес впливу соціальної політики держави та розподілу суспільних благ на загальні тенденції розвитку суспільства є очевидними, навіть незважаючи на наявний в сучасній науці теоретико-методологічний плюралізм.

Враховуючи методологічний контекст, що утворився в сучасному державному управлінні, можна стверджувати, що пріоритетним напрямом теоретичної рефлексії в науці стає дослідження і аналіз суспільства як цілого з притаманними йому системними характеристиками. Фактично можна стверджувати, що дослідження суспільних процесів, вирішення проблем управління суспільним розвитком в межах державного управління має відбуватися на основі поступового відходу від традиційної парадигми та її заміщення новою, що утворюється в межах постмодерного державного управління, зумовлюючи необхідність розробки відповідних теорій, концепцій та підходів. Позбавляючись бюрократичної орієнтації традиційної парадигми, в якій недостатньо відображена соціальна проблематика, нова парадигма державного управління повинна звертатися до сфери постмодерністських досліджень сучасного суспільствознавства, в межах якого державне управління набуває якісно нових рис міждисциплінарної наукової галузі.

Теоретичні розвідки в сучасному державному управлінні спрямовані на встановлення сутності різних феноменів суспільства як фактичної даності, як конкретного феномену, що розглядається переважно як специфічний предмет державного управління, до аналізу якого застосовується міждисциплінарна методологія. При цьому однією з пріоритетних проблем у площині теоретичного осмислення управління суспільним розвитком в межах сучасної парадигми державного управління є проблема стабільності, стійкості соціальних систем, яка на рівні загальної наукової абстракції може розглядатися як суспільна стабільність, що передбачає теоретичне осмислення цього складного явища з позиції рівневості розвитку стабільності / нестабільності.

Висновки. На основі проведеного дослідження виділено класичну, модерну та постмодерну парадигми державного управління. Основи розвитку класичної парадигми було закладено у працях В.Вільсона (1880 р.), який виокремлює державне управління як самостійний напрям управлінської науки. В подальшому (до 1950-х рр.), на основі концепції наукового менеджменту, теорій бюрократії, організації, мотивації, запроваджених в теорію державного управління, класична парадигма орієнтується на вирішення проблем суспільства, взаємовідносин політики і управління, адміністрування та державної служби, федералізму. Крім того, основними складовими класичної парадигми виступають політична теорія та теорії організаційної поведінки та лідерства, економічного аналізу, політичного аналізу, прийняття рішень тощо. Унаслідок цього класична парадигма характеризується практикоорієнтованістю, раціоналістичністю, одновимірністю та лінійністю.

З другої половини 1950-х рр. виникає концепція "нового державного управління" (Дж.Фредеріксон), яка стала основою формування модерної парадигми, що орієнтується на аналіз соціальних умов розвитку суспільства, вирішення проблем невизначеності та нестабільності середовища, розробки принципу поділу влади та питань розвитку адміністративної етики. Модерна парадигма державного управління представлена теоріями управління суспільним розвитком, конфліктів, раціонального вибору, міжнародних відносин, гегемонічною теорією, критичною теорією Ю.Хабермаса, теорією структурації А.Гідденса. Також важливими є принципи історичної соціології, менеджеризму та інституціоналізму. Модерна парадигма характеризується технологізмом, нелінійністю, індетермінізмом.

Активне застосування в державному управлінні принципів постнеокласичної науки (нелінійність, індетермінізм) наприкінці 1970-х рр. поклало початок формуванню постмодерної парадигми, яка звертає увагу на розвиток складних систем та управління ними, проблеми міжсистемної взаємодії, питання геополітики та глобального управління. Основою цієї парадигми стала концепція "постмодерного державного управління" (Ч.Фокс, Х.Міллер), у межах якої відбувається синтез принципів синергетики, аксіології, універсалізму, соціальної інженерії, структурного функціоналізму Т.Парсонса, неофункціоналізму, праксеології, організаційної кібернетики, неолібералізму. Постмодерна парадигма державного управління представлена еволюційною, постіндустріальною теоріями, теоріями дискурсу, символічного інтеракціонізму, хаосу і катастроф, креативного синкретизму, кількісною теорією гегемонії стабільності тощо. Основними характеристиками цієї парадигми є релятивізм, інструменталізм, інноваційність, міждисциплінарність.

Напрямами подальших досліджень має стати вивчення історіографії науки державного управління в Україні, вироблення єдиної концепції, яка б поєднувала теорію та методологію в межах конкретної парадигми, не розводячи їх за рівнем міждисциплінарної представленості та конкретно-наукової специфіки застосування.

Список використаних джерел

1. *Lynn L.* The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For / Laurence E. Lynn // Administration & Society. - 1985. - Vol. 17. - N 3. - P. 307-330.

2. *Sztompka P.* The sociology of social change / Piotr Sztompka. - San Francisco, CA : Wiley-Blackwell, 1994. - 368 p.

3. *Papadoulis K.* Postmodern public administration theory: from Simon to the present and back again? / Konstantinos J. Papadoulis // Public Policy and Administration. - 2005. - Vol. 20. - N 1. - P. 52-56.

4. *Fuchs Ch.* Structuration theory and self-organization / Christian Fuchs // Systemic Practice and Action Research. - 2003 - Vol. 16. - N 2. - P. 133-167.

5. *Fox C.* Postmodern Public Administration / Charles J. Fox. - Prentice-hall Of India : Pvt Ltd., 2007. - 172 p.

6. *Miller H.* Postmodern Public Administration / Hugh T. Miller, Charles J. Fox. - Armonk, NY : M.e. Sharpe, 2006. - 157 p.

7. *Miller H.* Postmodern Public Policy / Hugh T. Miller. - New York : State University of New York Press, 2002. - 132 p.

8. *Craib I.* Modern social theory: from Parsons to Habermas / Ian Craib. - Basingstoke, UK : Palgrave Macmillan, 1992. - 276 p.

9. *Harrington A.* Encyclopedia of social theory / Austin Harrington, Barbara L. Marshall, Hans-Peter Muller. - New York, NY : Routledge, 2006. - 760 p.

10. *Ramani R.* Issues And Crises Of Public Administration: Codes And Guidelines / Ranjan Kumar Ramani. - New Delhi : Cyber Tech Publications, 2007. - 296 p.

11. *Wolf J.* Refounding Democratic Public Administration : Modern Paradoxes, Postmodern Challenges / James F. Wolf, Gary L. Wamsley. - Thousand Oaks, CA : Sage Publications, 1996. - 416 p.

12. *Herrera G.* Technology and International Transformation / Geoffrey L. Herrera. - New York, NY : State University of New York Press, 2006. - 275 p.

13. *Daly M.* Social exclusion and social capital : A comparison and critique / Mary Daly and Hilary Silver // Theory and Society. - 2008. - Vol. 37. - N 6. - P. 537-566.

14. *Chopra J.* History And Theory Of Public Administration / J. Chopra. - New Delhi : Commonwealth Publishers, 2004. - 342 p.

15. *Berk G.* How people experience and change institutions: a field guide to creative syncretism / Gerald Berk, Dennis Galvan // Theory and Society. - 2009. - Vol. 38. - N 6. - P. 543-580.

16. *Dobbin F.* The poverty of organizational theory : Comment on : "Bourdieu and organizational analysis" / Frank Dobbin // Theory and Society. - 2008. - Vol. 37. - N 1. - P. 53-63.

17. *Mohr J.* How to model an institution / John W. Mohr, Harrison C. White // Theory and Society. - 2008. - Vol. 37. - N 5. - P. 485-512.

18. *Hallett T.* Inhabited Institutions: Social Interactions and Organizational Forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy / Tim Hallett, Marc J. Ventresca // Theory and Society. - 2006. - Vol. 35. - N 2. - P. 213-236.

19. *Hitchins D.* A unified systems hypothesis / Derek K. Hitchins // Systemic Practice and Action Research. - 1993. - Vol. 6. - N 6. - P. 613-645.

20. *Polinaidu S.* Public Administration / S. Polinaidu. - New delhi : Galgotia Publications Pvt Ltd., 2004. - 599 p.

21. *Conaway V.* A Modified Theory of Hegemonic Stability / Vernon W. Conaway. - New York, NY. : DEC, 1994. - 192 p.

22. *Jacob T.* Public Administration / T. Jacob. - Jaipur : Pointer Publishers, 2007. - 214 p.

23. *Miller G.* Handbook Of Research Methods In Public Administration / Gerald J. Miller. - [2 ed.]. - Broken Sound Parkway, NW. : CRC Press, 1998. - 672 p.

24. *Mcnabb D.* Research Methods In Public Administration And Nonprofit Management: Quantitative And Qualitative Approaches / David E. Mcnabb. - Prentice-hall Of India : Pvt Ltd., 2008. - 485 p.

25. *Yang K.* Handbook Of Research Methods In Public Administration / Kaifeng Yang, Gerald J. Miller. - [2 ed.]. - Broken Sound Parkway, NW. : CRC Press, 2007. - 992 p.

26. *Arora R.* Modern Encyclopaedia Of Public Administration / R. Arora ; [set of 5 vols.]. - New Delhi : Rajat Publication, 2005.

27. *Woldendorp J.* Dynamic institutional analysis: measuring corporatist intermediation / Jaap Woldendorp and Hans Keman // Quality and Quantity. - 2010. - Vol. 44. - N 2. - P. 259-275.

28. *Smith R.* Global human development : accounting for its regional disparities / Robert B. Smith // Quality and Quantity. - 2009. - Vol. 43. - N 1. - P. 1-34.

29. *Bellomo N.* From the kinetic theory of active particles to the modeling of social behaviors and politics / Nicola Bellomo, Maria Letizia Bertotti, Marcello Delitala // Quality and Quantity. - 2007. - Vol. 41. - N 4. - P. 545-555.

УДК 133 (075)

Воронкова В.Г.,
доктор філософських наук, професор,
завідувач кафедри менеджменту організацій
Запорізької державної інженерної академії

Гуманістичні засади державного управління

В статті проаналізовано парадигму гуманістичного менеджменту, що є теоретичною засадою державного управління, в основі якого лежить суб'єкт-суб'єктне управління, людиноцентричність, антропоцентризм. В контексті аналізу парадигми гуманістичних засад державного управління розроблено науковий інструментарій, який найчастіше застосовується для виявлення і реалізації проблем гуманістичного менеджменту; відбуваються пошуки оптимізації гуманістичного менеджменту, що реалізує гуманістичні засади державного управління.
Ключові слова: гуманістичні засади, державне управління, гуманістичний менеджмент, людиноцентризм, антропоцентризм, гуманізм.

Воронкова В.Г. **Гуманистические основы государственного управления**
В статье проанализирована парадигма гуманистического менеджмента, который является теоретической основой государственного управления, в основе которого лежит субъект-субъектное управление, человекоцентризм, антропоцентризм. В контексте анализа парадигмы гуманистических основ государственного управления разработан научный инструментарий, который чаще всего применяется для выявления и реализации проблем гуманистического менеджмента.
Ключевые слова: гуманистические основы, государственное управление, гуманистический менеджмент, человекоцентризм, антропоцентризм, гуманизм.

Voronkova V.G. **Humanistic foundations of public administration**
The article analyzes the humanistic paradigm of management, which is the theoretical basis of governance, based on subject-subject control, center study, anthropocentrism. In the context of the analysis paradigm of humanistic framework of governance developed scientific instruments, which is commonly used to identify and exploit the problems of humanistic management.
Key words: humanistic foundations, government, humanistic management, the man at the center of learning, anthropocentrism, humanism.

Нова управлінська парадигма гуманістичних засад державного управління формується на основі вітчизняного й зарубіжного досвіду теорії і практики, науки, культури, освіти, включає принципи гуманізму і людиноцентризму як системи поглядів, що визначають розкриття можливостей людини як критерію оцінки ефективності держави та зрілості суспільних інститутів, та невід'ємне право кожної людини на вільний розвиток особистості та реалізацію всіх її здібностей. Постіндустріальна епоха як соціокультурний контекст сучасної діяльнісної парадигми породжує нові соціокультурні тенденції, пов'язані зі становленням нової парадигми гуманітарних засад державного управління. Сучасні концепції формування "суспільства знань", постіндустріального, інформаційного, когнітивного суспільства, що формуються в сучасну епоху, потребують культурологічного обґрунтування становлення і розвитку гуманітарно-орієнтованих інноваційних діяльнісних феноменів, які відмічає М.Кастельс у своїх доробках з формування глобального комунікаційно-інформаційного простору [1]. В основі гуманістичних засад державного управління лежать наступні принципи: 1) принцип антропологічної редукції як пояснення об'єктивних утворень політики, влади, культури через віднесеність їх до людини; 2) принцип органу як цілісне сприйняття сутності людини, виходячи зі створених нею об'єктивних форм культури; принцип антропологічної інтерпретації окремих явищ людського буття, в основі яких людиноцентризм, антропологізм, гуманізм; 3) антропологічні принципи, в основі яких "людина як міра всіх речей"; 4) розвиток та якнайповніше використання культурних над-