

*В.В. Нікітін,*

к.і.н., доц., доцент кафедри

державного управління та менеджменту ХарРІ НАДУ

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ “ДІАЛОГІЧНОЇ” МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Розглянуто сутність, теоретико-методологічні засади, суспільну значущість і передумови впровадження в Україні нової, орієнтованої на діалог з організованою громадськістю моделі державного управління.

**Ключові слова:** модель, парадигма, суспільний діалог, теорія комунікативної дії, організації громадянського суспільства, інтеракція.

У вітчизняній науковій літературі з державного управління останніми роками жваво обговорюється питання про необхідність формування нової парадигми державного управління й розроблення на її засадах нової управлінської моделі (парадигмальної моделі), адекватної викликам сьогодення. Так, у 2001 р. чинний на той час Секретар Ради національної безпеки і оборони України, экс-Прем'єр-міністр Є.К. Марчук у книзі “Україна: нова парадигма прогресу” висловився за необхідність розроблення “нової парадигми прискореного розвитку” країни, оскільки “проблема виходу нашої держави з системної кризи з використанням традиційних підходів індустріальної епохи рішення не має” [6]. На необхідність пошуку нової парадигми державного управління як завдання цивілізаційного масштабу вказують Н.Р. Нижник, Г.І. Леліков і О.Д. Крупчан [7].

У пізнішій роботі Н.Р. Нижник та її колеги пропонують використати для оптимізації діяльності системи державного управління евристичний потенціал *синергічної* парадигми як сучасного варіанта більш загальної еволюційної парадигми [8]. З іншого боку, Ю.П. Шаров порушує питання про зміст “нової парадигми суспільного управління”, яка, на його думку, має базуватися на визнанні таких пріоритетів, як орієнтація на клієнта – споживача управлінських і громадських послуг, підвищення гнучкості управління, його готовності до змін, упровадження ринкових методів, досягнень та інструментів менеджменту й маркетингу, підприємницьких

підходів з метою підвищення результативності та ефективності управління, втілення нової організаційної культури суспільного управління, досягнення раціонального балансу політичних та адміністративних факторів управління [10; 11].

Дослідження нової парадигми державного управління активно здійснюється в Харківському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. В.В. Корженко під *філософською* парадигмою розуміє певний тип філософського мислення (філософствування), інтелектуальний і культурний “клімат” конкретно-історичного суспільства, інтелектуально-культурний дух, що надає змісту розвитку тієї чи іншої галузі знань [4]. В.М. Мартиненко зробив спробу сформулювати сутність сучасної *парадигми державно-управлінських систем* та окреслити перспективи її майбутньої трансформації. Суттєву ознаку чинної парадигми він вбачає в тому, що “кінцевою метою функціонування державно-управлінської системи є збереження нею себе як суб’єкта управління суспільством” [5, с. 63-64]. В.Б. Дзюндзюк висловлює думку про те, що у світовому масштабі “традиційне державне управління дискредитувало себе і теоретично, і практично, тому на зміну йому приходять нова парадигма” [2, с. 6]. Л.О. Савенко спробував обґрунтувати основні розбіжності між суб’єкт-об’єктною та комунікативною парадигмами щодо місцевого самоврядування. В ході дослідження він чітко відокремив парадигму лінійного зв’язку, яка ґрунтується на суб’єкт-об’єктних відносинах, від комунікативної парадигми, що спирається на суб’єкт-об’єктні зв’язки. Йому також належить визначення загальних рис нової парадигми [9].

Однак такі питання, як конкретний зміст нової моделі, її парадигмальні засади, шляхи та методи впровадження в життя напрацьованих на її основі рекомендацій, ще не стали предметом професійного наукового дискурсу. У багатьох випадках пропонується “покращання” моделей, що існують, а не їхній принциповий перегляд, “модернізація” чинних підходів до державного управління, а не “зміна парадигм” чи “парадигмальний зсув” у класичному

розумінні цих процесів Т. Куном.

Отже, необхідно попередньо з'ясувати:

– чи дійсно необхідна нова модель державного управління, які проблеми (об'єктивного або суб'єктивного характеру) вона, на відміну від попередників, здатна розв'язати;

– якими є теоретико-методологічні засади нової моделі, у контексті якої парадигмальної теорії вона має формуватися;

– чи існують у світі успішні зразки імплементації державно-управлінських моделей, побудованих на тотожних підвалинах; якщо існують, то наскільки можливою є адаптації цього досвіду до умов сучасної України;

– чи готові українське суспільство та Українська держава до впровадження практичних рекомендацій, що передбачатимуться новою моделлю державного управління?

Чинна в сучасній Україні модель державного управління зберігає багато характерних рис, успадкованих від радянської доби, а можливо і від більш віддалених часів. Її теоретико-методологічне підґрунтя складає так звана теорія інструментальної дії (за визначенням Ю. Габермаса), або суб'єкт-об'єктний тип соціальної дії. Ця теорія, а відповідно і модель державного управління, яку побудовано на її засадах, спрямовані на перетворення навколишнього середовища (природного і соціального) на підставі попередньо розробленого плану. За таких умов соціальна ініціатива або право на формулювання загальнообов'язкового плану дій має належати одному суб'єктові (у цьому разі неважливо, індивідуальному чи колективному), бо тільки він уповноважений приймати остаточні рішення. Такі рішення можуть вироблятися в різний спосіб – авторитарно або демократично, але вони завжди затверджуються саме *суб'єктом соціальної ініціативи*, є обов'язковими для виконання і спрямовані на *об'єкт державного управління*.

Модель державного управління, що ґрунтується на вказаних засадах, має принципові ознаки:

– по-перше, це вертикально побудована управлінська система, організована на ієрархічних засадах (оскільки її головне завдання – *modus vivendi* – забезпечити безперешкодне виконання рішень);

– по-друге, це централізована управлінська система, яка логічно припускає існування тільки *одного центру прийняття рішень*; наявність двох чи більше таких центрів, що є природним в умовах демократичного політичного режиму, об’єктивно призводить до конфліктів інтересів і повноважень різного ступеня інтенсивності;

– по-третє, ця управлінська модель потребує участі у процесі управління фахово підготовлених професіоналів, тобто *раціоналізованої бюрократії*, за М. Вебером;

– і останнє, це *лінійна* управлінська система, спрямована, здебільшого, на *одноканальний* зв’язок, тобто в її межах послідовно здійснюється або отримання потрібної інформації, або трансляція прийнятих рішень на місця до безпосередніх виконавців, або зворотне передавання одержаних даних (рис. 1).

Багатоканальне чи зустрічне передавання інформації в межах моделі державного управління, що аналізується, є принципово можливим, однак не становить її якісної ознаки, оскільки головна мета цієї моделі полягає в мобілізації ресурсів задля досягнення встановлених цілей. Така система припускає узгодження інтересів лише як інструмент, засіб досягнення цілей, а не як самостійну цінність.

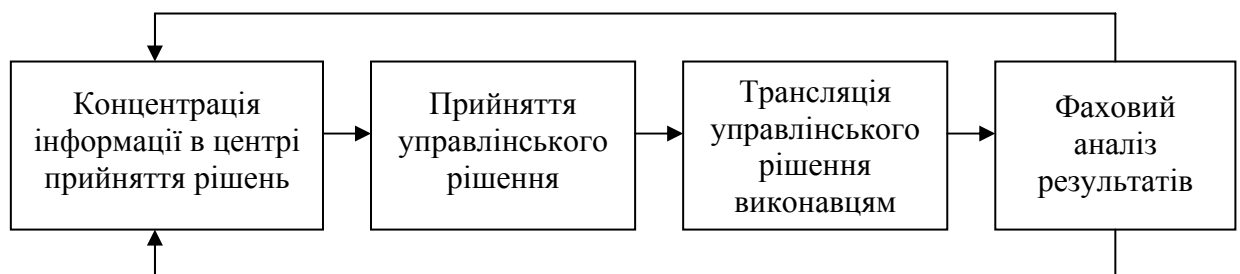


Рис. 1. Одноканальна схема передавання управлінської інформації

Отже, йдеться про “*монологічну*” модель державного управління, де

держава в особі її офіційних представників або слухає речників організованого суспільства, або видає їм вказівки й настанови, однак не спілкується з ними в справжньому діалогічному режимі. У контексті такої моделі державного управління організації громадянського суспільства можуть артикулювати власні інтереси, передавати їх до владних установ та отримувати вмотивовану відповідь щодо досягнутих результатів, але брати участь у здійсненні державної політики вони мають право лише в той спосіб чи тією мірою, що їх установили повноважні державні інституції. Підкреслимо в цьому зв'язку, що монологічна модель державного управління може бути застосована як за умов авторитарного правління, так і в умовах переходу до демократії. Різниця має кількісний, а не якісний характер. Саме тому є принципово можливим безпосередній перехід від авторитарного ладу до ладу *ранньодемократичного*, спрямованого на демократичні стандарти, але ще не сформованого повною мірою.

Побудова дійсно демократичної моделі державного управління можлива виключно за умов “зміни парадигм”, а саме в разі вкорінення у громадську свідомість і державний лад нових принципів організації спільних дій, орієнтованих не на підкорення (нехай в ім'я загально значущих цілей), а на *діалог*, інтеракцію, взаємодію держави і суспільства в розв'язанні питань, що становлять загальний інтерес.

Чому в сучасній Україні традиційна монологічна модель державного управління втрачає ефективність? Тому є декілька причин. По-перше, протягом років незалежності суттєво змінилося українське суспільство. Воно ще не стало “громадянським” в європейському значенні слова, тобто вільним від державної опіки і таким, що здатне до самовідтворення на розширеній соціальній базі. Проте сучасне українське суспільство вже не є простим об'єктом для маніпулювання з боку державних інституцій. Воно спроможне до організованих дій, з наслідками яких вимушена рахуватися державна влада. Класичний *суб'єкт-суб'єктний тип соціальних дій* вже не спрацьовує у звичний спосіб. Відбувається його часткова модернізація з використанням

новітніх управлінських технологій (принципи корпоративного менеджменту, синергізму, партисипативності тощо), але з тимчасовим успіхом, бо не приводить до *якісних* змін.

По-друге, змінилися й завдання, що постають сьогодні перед органами державного управління. Масштабні, але відносно “прості” цілі “мобілізації й контролю” радянської доби і “розбудови держави” (збереження наступності й стабільності державного ладу після розпаду СРСР) відбивали реалії *екстенсивного* етапу становлення української державності. Раціональна за своїм характером, централізована, вертикально побудована ієрархічна модель організації державної влади за таких умов демонструвала спроможність успішно розв’язувати проблеми. Але час плине. Сьогодні вкрай необхідною є *інтенсифікація* процесу розвитку державності, надання державній владі нового якісного імпульсу, її оновлення відповідно до суспільних змін, що відбулися.

По-третє, останніми роками радикально змінився соціальний і політичний контекст, в якому відбувається взаємодія держави і суспільства. В Україні, на відміну від більшості пострадянських країн СНД, сформувалися об’єктивні передумови для вільної конкуренції самодостатніх політичних сил у боротьбі за симпатії виборців, а в кінцевому рахунку – за владу в державі. Саме конкуренція виступає головним чинником поступального розвитку вітчизняної політичної системи, не дозволяє жодній політичній силі монополізувати владу, зробити її інструментом одностороннього впливу. Власно кажучи, у цьому випадку йдеться про ідеальну модель організації конкуренції, реальна ж ситуація в державі у вирішальний спосіб залежить від позиції громадськості, її участі у владі, тому що жодне з альтернативних політичних угруповань не є достатньо спроможним, щоб самостійно здійснювати владу, нехтуючи громадською думкою. Гостра політична криза весни 2007 р. є яскравим підтвердженням цього факту.

Таким чином, перехід до нової моделі державного управління, спрямованої на участь організованої громадськості у процесі вироблення та

здійснення державно-управлінських рішень, побудова на її засадах дієздатних механізмів здійснення влади є своєчасним і вмотивованим.

Теоретико-методологічною основою нової моделі державного управління, яку умовно можна назвати “діалогічною”, є, на наш погляд, теорія комунікативної дії. Протягом другої половини ХХ ст. її послідовно розробляли американський мислитель Дж.Г. Мід (George Herbert Mead, 1863 – 1931) та німецькі соціальні філософи К.-О. Апел (Karl-Otto Apel, нар. у 1922 р.) і Юрген Габермас (Jürgen Habermas, нар. у 1929 р.). Цільовим вектором соціальної філософії Габермаса є можливість конституювання принципово ненасильницьких (*невертикальних*) способів соціального буття як “універсального примирення”. *Суб’єкт-об’єктна опозиція* (парадигма), що виникла за часів Декарта, зумовлює як типове суб’єкт-об’єктне (тобто “що ззовні деформує”) ставлення до світу. У цьому зв’язку Габермас вважає за необхідне переорієнтацію на принципово іншу – *суб’єкт-суб’єктну структуру*, яка моделюється міжособистісним спілкуванням, “інтерацією”, яку він розуміє не просто як соціальну взаємодію, але як глибинну змістовну комунікацію в особистісно вагомій артикуляції.

Порівняльну характеристику “інструментальної” та “комунікативної” парадигм наведено в табл. 1

Саме в контексті теорії комунікативної дії (комунікативної парадигми) Ю. Габермаса доцільно визначити провідні елементи нової моделі державного управління.

## Порівняльна характеристика “інструментальної” та “комунікативної” парадигм

<i>Парадигма</i>	<i>Тип раціональності</i>	<i>Тип соціальної дії (характер соціальних зв'язків)</i>	<i>Метафоричне визначення</i>	<i>Мета</i>	<i>Сфера використання</i>	<i>Визначні представники</i>
Інструментальна (продуктивна) парадигма	Класичний	Суб'єкт-об'єкт (вертикальні зв'язки)	“Система” (організаційні структури, відділені від комунікативного досвіду, такі, що врегульовуються через гроші та владу)	Інструментальна дія (праця), орієнтована на досягнення зовнішньої відносно суб'єкта дії мети (інструментальна цілераціональність)	Зовнішні для ізольованого суб'єкта соціальні та природні реалії	Р. Декарт, К. Маркс, М. Вебер, засновники Франкфуртської школи (М. Хоркхаймер і Т.В. Адорно)
Комунікативна парадигма	Постнекласичний	Суб'єкт-суб'єкт (горизонтальні зв'язки)	“Життєвий світ” (повсякденна символічна інтеракція, у ході якої досягається консенсус, що є основою для легітимації суспільства і соціалізації особистості)	Інтеракція (взаємодія), орієнтована на порозуміння, що досягається завдяки аргументації (дискурсу), свободний консенсус (комунікативна раціональність)	Соціальні та природні реалії, до яких суб'єкт органічно включений (інтерсуб'єктивність)	Дж.Г. Мід, К.-О. Апель, Ю. Габермас



Отже, *парадигмальна модель* – це модель (уявний образ реальних відносин) наукової діяльності (пізнання), що містить у своєму складі теоретичні стандарти, критерії оцінювання дослідницької практики, методологічні норми, зразки вирішення проблем і загальний світогляд. Парадигмальна модель відображає найбільш суттєві ознаки *реальних процесів* і виступає зразком, матрицею для побудови відповідних механізмів державного управління.

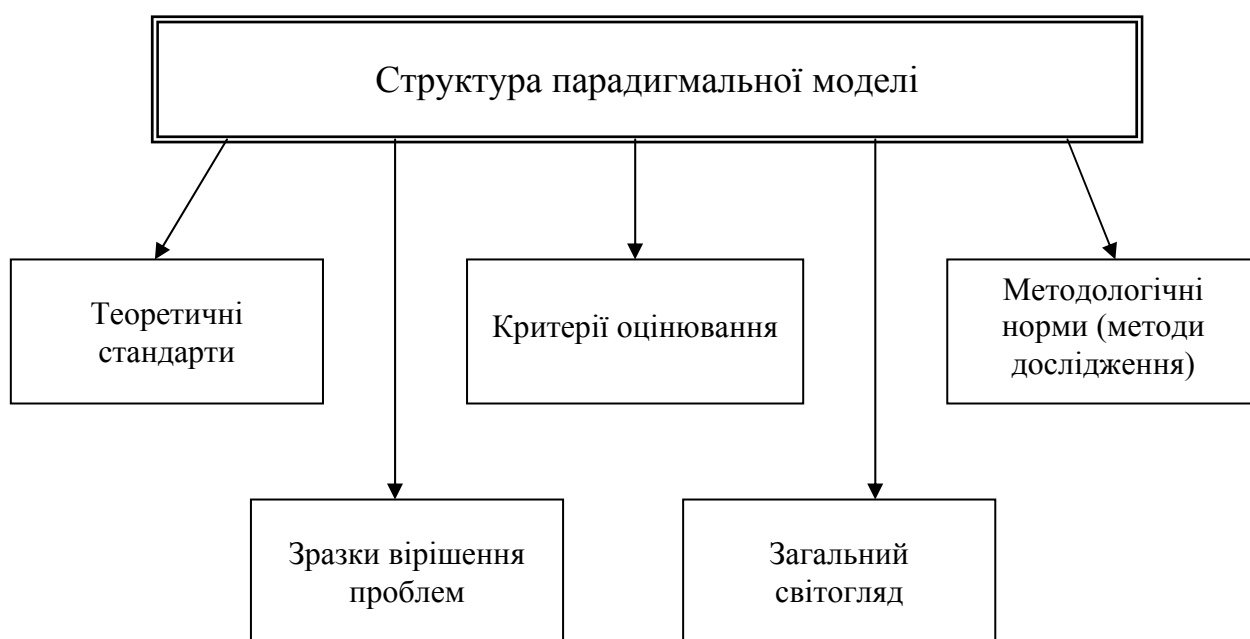


Рис. 2. Загальна структура парадигмальної моделі

Теоретичні стандарти “діалогічної” моделі формуються на засадах суб’єкт-суб’єктного типу побудови суспільних відносин. Критерієм оцінювання є міра досягнення суспільного компромісу і громадської злагоди щодо сутності і результатів найважливіших управлінських рішень. Її методологічні норми ґрунтуються на принципі “включеності” суб’єкта дослідження у процес взаємодії держави і суспільства. Зразком практичної реалізації є новітня державно-управлінська концепція *Governance*, яка поширена в сучасному світі [3]. Загальний світогляд, адекватний саме для “діалогічної” моделі, має ґрунтуватися на *постнекласичному* світосприйманні, для якого характерна співвіднесеність знань про об’єкт, що

отримуються, не тільки з особливостями засобів і операцій діяльності, але й з ціннісно-цільовими структурами самого суб'єкта, що здійснює пізнання.

Відмінність двох підходів до визначення об'єкта пізнання в яскравій формі відобразив відомий вчений М.М. Бахтін. В умовах “монологічної” моделі будь-який об'єкт (у т.ч. й людина) може сприйматися і пізнаватися як “безмовна” річ, тоді як у контексті нової моделі та адекватного їй світогляду “суб'єкт як такий не може сприйматися й вивчатися як *річ*, тому що як суб'єкт він не може, залишаючись суб'єктом, стати безмовним, отже, пізнання його може бути тільки “діалогічним” [1, с. 383].

Наскільки можливим в умовах сучасної України є застосування нової моделі державного управління? По-перше, відзначимо ті чинники, які тому сприяють.

1. В Україні на відміну від Росії досить впливовою є історична традиція *народоправства*, яка сформувалася ще за часів Київської Русі та збереглася протягом століть бездержавності. Характерною особливістю даної традиції є визнання *зверхності* суспільства, інтересів громади стосовно держави та її інтересів. Саме цією обставиною, на наш погляд, визначається об'єктивно наявна здатність українського суспільства до компромісів, перевага моральних чинників над чинниками суто правовими і раціональними. Українське суспільство ніколи не розчинялося в державі, як це було в Росії, оскільки вбачало в державі *зовнішню* силу, що протистоїть громаді в цілому, а не лише деяким соціальним стратам.

2. Конкуренція альтернативних політичних сил, жодна з яких не здатна домогтися монопольного становища, може, за умови її позитивної спрямованості, стати двигуном соціального поступу, підштовхнути урядовців, владні позиції яких об'єктивно не є непохитними, до посилення зв'язків з організованою громадськістю.

3. Громадянське суспільство в Україні, розвиток якого ще далекий від завершення, вже має достатню спроможність виступити свідомим гравцем на державно-управлінському полі. В усякому разі, жодна політична сила, жоден

впливовий політик не в змозі сьогодні ігнорувати потенційні можливості громадськості впливати на владу.

Однак є в Україні й чинники, що заважають утвердженню нової моделі державного управління. Значною мірою вони пов'язані із зазначеними перевагами або віддзеркалюють їх.

1. Історична традиція, що спрямована на досягнення суспільного консенсусу, беззаперечно існує, але існує як потенціальна можливість, а не фактична даність. Її втілення в реальне життя потребує свідомих зусиль і держави, і суспільства, їхньої спільної цілеспрямованої діяльності. Наскільки досяжною є така діяльність, передбачити достатньо важко.

2. Владна конкуренція альтернативних політичних сил в Україні відбувається далеко не завжди в цивілізований, прийнятний у демократичних країнах, спосіб. Наслідком наджорсткої боротьби може стати руйнування того двигуна соціального поступу, про який ішлося раніше.

3. Остаточна несформованість громадянського суспільства, значна залежність громадських інститутів від *зовнішнього* впливу не дозволяють достатньо точно передбачити поведінку його найважливіших акторів у ситуації, що постійно змінюється.

В остаточному підсумку зазначимо, що твердження нової, орієнтованої на діалог із громадськістю моделі державного управління є цілком імовірним за умови свідомої співпраці державних інституцій і організацій громадянського суспільства. Саме в контексті цієї моделі органи державної влади можуть одержати додаткові важелі для підтримки хиткої рівноваги, убезпечити себе від неочікуваних і небажаних змін, а організації громадянського суспільства – отримати вкрай необхідну для них *інституційну* можливість не тільки артикулювати суспільні інтереси, але і брати участь в їхньої практичній реалізації.

#### Список використаних джерел

1. *Бахтин М.М.* Эстетика словесного творчества / Сост. С.Г. Бочаров; Прим. С.С. Аверинцева и С.Г. Бочарова. – М.: Искусство, 1979. – 423 с.

2. *Дзюндзюк В.Б.* Ефективність діяльності публічних організацій: Монографія. – Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2003. – 236 с.
3. *Корженко В.В., Нікітін В.В.* Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції Governance // Державне будівництво. – 2006. – № 1. – (Електронне фахове видання ХарПІ НАДУ. – <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/doc/1/01.pdf>).
4. *Корженко В.В.* Філософські рефлексії виховання: парадигмальні зміни в контексті соціальних практик: Автореф. дис... д-ра філос. наук: 09.00.03; Ін-т філос. ім. Г.С. Сковороди НАН України. – К., 2001. – 34 с.
5. *Мартиненко В.М.* Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія): Монографія. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2003. – 220 с.
6. *Марчук Є.К.* Україна: нова парадигма прогресу: Аналітичне дослідження. – К.: Аваллон, 2001. – 222 с.
7. *Нижник Н., Леліков Г., Крупчан О.* Рецензія на монографію В.В. Цветкова, В.П. Горбатенка “Демократія, управління, бюрократія” // Вісн. держ. служби України. – 2001. – № 4.
8. *Нижник Н., Черленяк І., Олуйко В.* Синергетичні основи оптимізації державного управління // Вісн. держ. служби України. – 2003. – № 4.
9. *Савенко Л.О.* Статус інституту місцевого самоврядування у вимірах сучасної комунікативної парадигми: Автореф. дис. ... к.держ.упр.: 25.00.04 / ХарПІ НАДУ. – Х., 2005. – 20 с.
10. *Шаров Ю.* Нова парадигма управління в суспільному секторі // Актуальні пробл. держ. упр.: Зб. наук. пр. – Д.: ДФ УАДУ, 2000. – Вип. 3 (3). – С. 173 – 181.
11. *Шаров Ю.* Сучасна парадигма суспільного управління і стратегічне мислення державних службовців // Вісн. держ. служби України. – 2001. – № 1. – С. 60 – 68.

***Nikitin V.V. Conceptual Basis of the “Dialogical” Model of Public Administration.***

The essence, theoretical and methodological bases, social vitality and prerequisites for the new model of public administration, oriented towards the dialogue with the organized society, to be implemented in Ukraine are outlined.

**Key words:** model, paradigm, social dialogue, theory of the communicational action, organization of civil society, interaction.

***Никитин В.В. Концептуальные основы “диалогической” модели государственного управления.***

Рассмотрена сущность, теоретико-методологические основы, общественная значимость и предпосылки внедрения в Украине новой, ориентированной на диалог с организованной общественностью, модели государственного управления.

**Ключевые слова:** модель, парадигма, общественный диалог, теория коммуникативного действия, организации гражданского общества, интеракция.