

К. І. Козлов,
к.держ.упр., доц.,
доцент кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ,
м. Харків

ТЕОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ПАРАДИГМИ, КОНЦЕПТИ ТА СИСТЕМИ

Досліджено теорію державного управління як наукову категорію із огляду на аналіз її складових, а саме парадигм, концептів та систем. Було продемонстровано залежність видів стосунків між органами влади та громадськістю від конкретної політико-адміністративної системи.

Ключові слова: теорія державного управління; парадигма; концепт; політико-адміністративна система; Public Administration; New Public Management; New Public Governance.

Фундаментальність науки може бути обумовлена тільки у разі наявності достатньо високої обґрунтованості теоретичних та концептуальних засад наукового знання. Не є виключенням і галузь науки «Державне управління» становлення якої, тобто, розробка «теорії державного управління» відбувається в Україні вже протягом п'ятнадцяти років і є предметом вивчення певної частини дослідників галузі науки «Державне управління» та об'єктом впровадження практиків державно-управлінців.

Як зазначають Н. Нижник та В. Алексєєв «головним та визначальним недоліком ... стану науки державного управління є «відірваність» її теорії від життя, інколи нездатність до глибокого та своєчасного розкриття державно-управлінських процесів, що відбуваються у дійсності» [10]. У свою чергу, погоджуючись з тим, що «практика господарської діяльності людей, зміни у природі, суспільстві є критерієм істинності теорії» [3], можемо перефразувати, що критерієм істинності теорії державного управління є практична діяльність щодо прийняття та імплементації державно-управлінських рішень спрямованих на подолання та попередження проблем, що виникають у суспільстві.

А отже, беручи за основу твердження про те, що практика існує у нерозривному поєднанні із теорією, зазначимо, що для комплексного та результативного вирішення проблем, що виникають у суспільстві практики державно-управлінці мають володіти найсучаснішими знаннями про теорію

державного управління, бути обізнаними із державно-управлінськими парадигмами, концептами та системами.

Теорія державного управління як галузь наукових досліджень пройшла еволюційний шлях становлення та розвитку, що знайшов відображення, спочатку, у працях різних науковців та дослідників, і нарешті був оформлений в енциклопедичному вигляді.

Так, Г. Райт зазначає, що «по-перше, теорія державного управління є частиною державного процесу і може бути розглянута з урахуванням деяких теоретичних концепцій у сфері політичної науки; по-друге, сферою теорії державного управління є аналіз організаційного середовища, в якому функціонує державне управління; по-третє, воно є сферою професійної діяльності» [12].

У той же час фундатори науки «Державне управління» в Україні зазначають, що теорія державного управління це «система наукового знання про сутність, становлення та розвиток феномену державного управління, на якій базується відповідна галузь науки та практичної діяльності» [1].

О. Западинчук, у свою чергу, наголошує, що «починаючи з другої половини ХХ ст. світова наукова думка про державне управління зазнала істотного перегляду «класичної» парадигми та принципів побудови державної служби. Теорія державного управління суттєво трансформувалася і значною мірою відрізняється від механічної моделі веберівської раціональної бюрократії. Основними тенденціями стали: загальна демократизація управління, орієнтація владних установ на вирішення проблем громадян, надання послуг населенню, забезпечення його потреб» [7].

Погоджуючись із тим, що наразі «накопичено значні масиви емпіричного матеріалу та розроблено їх типології, виділено та впорядковано низку закономірностей, принципів, моделей» [1], вчені констатують, що «на сьогодні в галузі державного управління ще не існує як цілісної загальної теорії, так і завершених теорій стосовно окремих об'єктів цієї галузі» [4].

А отже, як зазначають В. Бакуменко, В. Князев та Ю.Ковбасюк «на часі

перехід від цих розрізнених фрагментів наукового знання до вищих форм його організації у вигляді наукових теорій – ієрархічних систем, законів та відповідних моделей, що базуються на вихідних системоутворюючих принципах і описуються спеціалізованою термінологією» [1].

Метою статті є обґрунтування теорії державного управління як наукової категорії із огляду на комплексний аналіз її складових, а саме парадигм, концептів та систем.

Певний час наукові пошуки у галузі державного управління спрямовувались на дослідження законів, закономірностей, принципів, предмета та об'єкта державного управління, що було обумовлено бажанням науковців зрозуміти природну сутність явища «державне управління».

У той же час, як відзначає Г. Райт, «державне управління можна трактувати з погляду суті, реального змісту діяльності або форм, яких воно набуває, і в яких існує» [12].

К. Кривопуст посилаючись на те, що «у сучасній науковій літературі державне управління визначають як «діяльність, яка здійснюється різними державними органами, що належать до різних гілок державної влади» [5]» або як «діяльність органів виконавчої влади, власне апарату управління [14], робить висновок про «так зване «широке» і «вузьке» тлумачення поняття державного управління. Управлінські відносини виникають як у ході взаємодії органів виконавчої влади із зовнішнім соціальним середовищем, так і всередині діяльності інших органів влади (законодавчої, судової), органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій тощо – так звані внутрішньоорганізаційні управлінські відносини» [8].

В. Бакуменко наголошує на тому, що розвиток теорії державного управління «має відбуватися виходячи з того, що за змістом державне управління є політичною (державна політика) та адміністративною діяльністю, а за формою – правовою, організаційною та організаційно-правовою» [1].

З огляду на останнє твердження можна зробити висновок про те, що складовими теорії державного управління на сучасному етапі є:

- парадигма (-ми) державного управління;
- концепт (-ти) державного управління;
- політико-адміністративні системи (рис. 1).



Рис. 1. Складові теорії державного управління

Підтвердженням цьому є й праця Р. Стіллмана, який наголошує на тому, що «вимоги сьогодення потребують розгляду державного управління та його теорії саме з огляду на існуючу, у кожному окремому суспільстві, політико-адміністративну систему, адже така система впливає із прийнятого у цьому суспільстві концепту державного управління, а даний концепт, у свою чергу, базується на парадигмі державного управління» [17, с. 18].

Отже, логіка дослідження потребує розглянути окремо кожен складову теорії державного управління. Зупинимось спочатку на парадигмі державного управління.

В. Гамаюнов, досліджуючи механізми і процес державного управління освітою погоджується з думкою американських учених З. Лана та К. Андерс, які наголошують, що «сучасна парадигма державного управління систематизує актуальні напрями державного управління і визначає основні їх аспекти, зокрема історичний, політичний, правової, менеджерський, етичний та інтегрований» [6]. У той же час не можна не брати до уваги й твердження про те, що «парадигма державного управління – це система основних наукових

досягнень у сфері державного управління – теорій, методів, згідно з якими організовується діяльність; теоретичний опис або модель постановки проблеми, прийнята як зразок вирішення завдань» [4].

Дещо інше тлумачення дає Г. Райт, який наголошує що «парадигма державного управління є продуктом бачення та осмислення державного управління, сукупністю уявлень про його об'єкт, процеси, явища, як образу його бажаного майбутнього стану, набору системоутворюючих ідей і соціальних цінностей, як сценарію можливих подій, обставин і наслідків і як свідчення міри професіоналізму суб'єктів державного управління, як продукт розумової праці керівників усіх рівнів управління. З цієї точки зору парадигма державного управління включає пізнавальний, аналітичний, ціннісний, творчий і організаційно-вольовий компоненти» [12, с. 140-141].

На нашу думку дані компоненти обумовлюють парадигмальний вектор державного управління, тобто погоджуючись із тим, що «парадигма державного управління визначається як початкова концептуальна схема, модель постановки проблем і їх рішення, методів дослідження у сфері державного управління, пануюча протягом певного історичного періоду» [13] наголосимо, що на сьогоднішній день існують дві загальноприйняті парадигми державного управління, а саме суб'єкт-об'єктна та суб'єкт-суб'єктна (рис. 2).

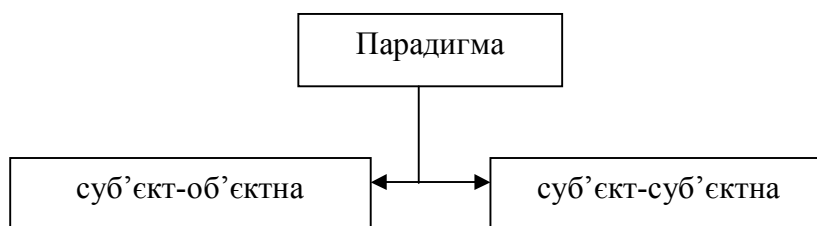


Рис. 2. Парадигми державного управління

Як відомо, перехід від однієї парадигми до іншої відбувається при виявленні аномалій, які неможливо пояснити за допомогою універсально прийнятої парадигми.

У контексті нашого дослідження можна наголосити, що довгий час

базовою у державному управлінні була суб'єкт-об'єктна парадигма, що базувалося на визначенні держави як «суб'єкта державного управління» та суспільства, як «об'єкта державного управління». Та, відповідним чином будувалися й відносини між владним апаратом та громадянами.

Визнання більшістю конституцій країн світу народу, як єдиного джерела влади, обумовило перехід до нової парадигми державного управління: суб'єкт-суб'єктної. А це, у свою чергу, привело до появи суб'єкт-суб'єктних відносин у процесі взаємодії влади і народу (рис. 3).

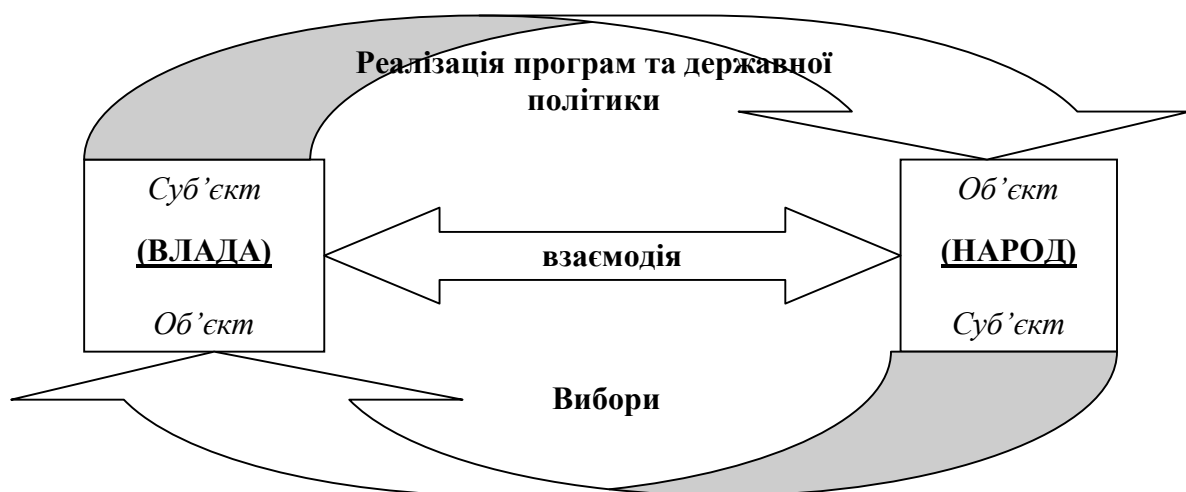


Рис. 3. Суб'єкт-суб'єктні відносини у процесі взаємодії влади і народу

Як наголошує Л. Вайт, «саме відносини між владою та суспільством визначають концепти державного управління та політико-адміністративні системи» [19].

У сучасних умовах, коли гостріше постають проблеми побудови стосунків та організації взаємодії органів публічного урядування і інститутів громадянського суспільства, а механізми державного управління у всьому світі не витримують кризи, проблеми підвищення дієвості концептів державного управління набувають особливого значення.

Дослідження трансформації концептів державного управління дозволяють зробити висновок про існування трьох базових концептів у цій сфері:

- управління (Administration);
- менеджериалізм (Management);
- урядування (Governance) (рис. 4).

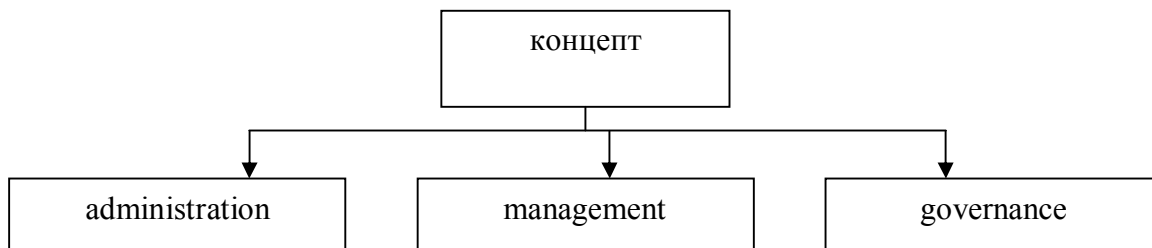


Рис. 4. Концепти державного управління

Становлення даних концептів вплинуло на стан розвитку політико-адміністративної системи, під якою, у контексті нашого дослідження, ми розуміємо систему, що втілює у собі всю повноту стосунків між урядом (органами влади), громадянами країни та організаціями різних напрямків діяльності.

В умовах існування кожного концепту відбувалось становлення певної політико-адміністративної системи. За умов концепту «Administration» мова йшла про державне управління (Public Administration).

Потреба у запровадженні управління державними справами, що було орієнтоване на результат призвела до появи нового концепту у сфері державного управління – «Management». З 1980-х рр. широкого розповсюдження набуває процес становлення нової політико-адміністративної системи - Нового державного менеджменту (New Public Management).

На початку 2000-х рр. реформи державного управління перейшли на новий етап розвитку, який був обумовлений впровадженням якості як головного показника діяльності державно-управлінських інституцій у процес державного управління. Перше місце посів концепт «Governance», що відповідає принципам демократії, вимогам ефективності, відповідальності та відкритості. В умовах даного концепту відбулося становлення та розвиток нової політико-адміністративної системи – Нового публічного урядування (New

Public Governance) (рис. 5).



Рис. 5. Політико-адміністративні системи

Слід наголосити, що визначальним для впровадження тієї чи іншої системи є її стабільність політичного та соціально-економічного станів розвитку суспільства.

У свою чергу, перехід від однієї політики-адміністративної системи до іншої може відбуватись як еволюційним так і революційним шляхом (рис. 6).

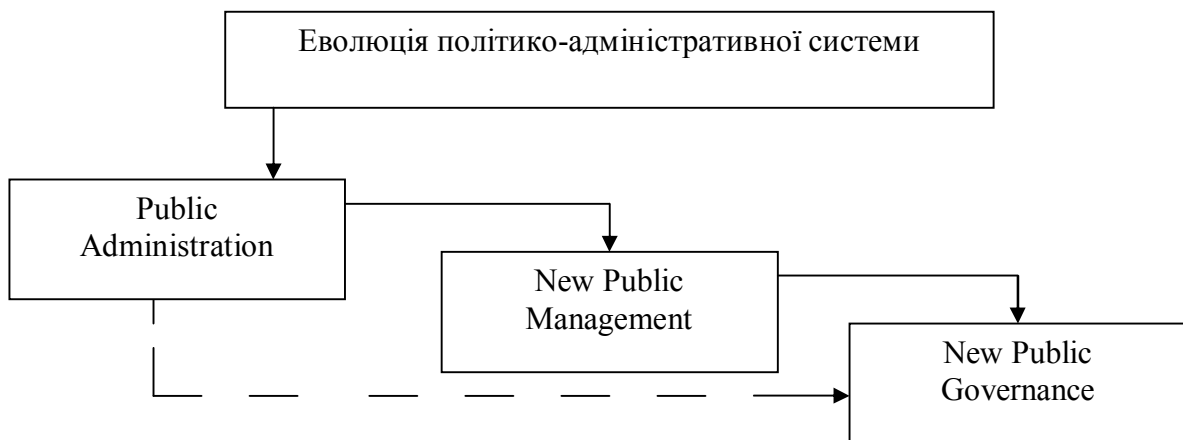


Рис. 6. Еволюція політико-адміністративних систем

Як видно з рис. 6, транзит від Public Administration до New Public Governance може відбуватись й без запровадження політико-адміністративної системи «New Public Management».

І наостанок, повернемося до відносин суспільства і влади у межах кожної політико-адміністративної системи. У цьому аспекті треба наголосити, що аналіз праць Ш. Арнстайн [15], Дж. Диви [16] та С. Осборна [18] дають

можливість дійти висновку про те, що за умов Public Administration відносини влади та суспільства будувались шляхом впровадження механізмів «залучення» (Involvement) громадян та їх об'єднань до вирішення проблем, що виникали у суспільстві. У свою чергу, New Public Management привніс певні зміни у стосунки та взаємодію органів влади і громадськості. Будівництво відносин ґрунтувалось на основі «участі громадян» (Participation).

І нарешті, New Public Governance вимагає більш інноваційних підходів до побудови діалогу між владою і громадськістю. А тому, на перший план у стосунках держави і громадянського суспільства виходить «спільне виробництво» благ (Co-production) для задоволення потреб споживачів послуг, що у свою чергу, дає можливість громадськості відчувати відповідальність за прийняті рішення стосовно подолання чи попередження проблеми, які виникають (чи можуть виникнути у суспільстві).

Підсумовуючи, наголосимо, що теорія державного управління це сфера наукового знання, яка на сьогоднішній день є ще не достатньо обґрунтованою. У контексті нашого дослідження була здійснена спроба проаналізувати теорію державного управління шляхом вивчення складових, а саме: парадигм, концептів та політико-адміністративних систем. Також було продемонстровано залежність видів стосунків між органами влади та громадськістю від конкретної політико-адміністративної системи.

Логічність подальших розвідок у цій сфері обумовлена потребою різнопланового аналізу теорії державного управління та необхідністю визначення українським суспільством у запровадженні в нашій країні того чи іншого концепту державного управління.

Список використаних джерел

1. Бакуменко В. Д. Теорія державного управління / В. Д. Бакуменко, В. М. Князев, Ю. В. Ковбасюк // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ , 2011. - Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – С. 646-648.
2. Василенко О. М. Парадигми державного управління [Електрон. ресурс] / О. М. Василенко. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2011_3/files/DU311_01.pdf.
3. Вікіпедія. Вільна енциклопедія. Наукова теорія [Електрон. ресурс]. – Режим

доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki/Наукова_теорія.

4. Державне управління : словн.-довід. / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, В. М. Князев, С. О. Кравченко, Л. Г. Штика ; заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

5. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. - К. : Факт, 2003. - С. 14.

6. Гамаюнов В. Г. Державне управління освітою : механізми і процес [Електрон. ресурс] / В. Г. Гамаюнов. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/znpdduu/du/2011_194/g.htm.

7. Западничук О. П. Особливості формування інституту державної служби в умовах адміністративної реформи в Україні / О. П. Западничук. – Стратегічні пріоритети. – 2012. - № 4 (25). – С. 74-81.

8. Кривоноуст К. В. Правові основи дослідження державного управління у сфері внутрішньої безпеки України / К. В. Кривоноуст // Наукові праці МАУП. – 2011. - Вип. 4 (31). - С. 162–167.

9. Мартиненко В. Ф. Сучасна парадигма державного управління суспільним розвитком [Електрон. ресурс] / В. Ф. Мартиненко. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Arpdup/2010_1/2_29-39.pdf.

10. Нижник Н. Р. Наука державного управління в Україні [Електрон. ресурс] / Н. Р. Нижник, В. М. Алексєєв. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Sdup/2011_1/1Nyzhnyk.pdf.

11. Орлов О. В. Чи потрібна нова парадигма в системі науки «державне управління» [Електрон. ресурс] / О. В. Орлов. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trpdu/2009_1/doc/1/07.pdf.

12. Райт Г. Державне управління / Глен Райт [пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик]. – К. : Основи, 1994. – 191 с.

13. Руденко О. Модель формування духовної парадигми суспільної стабільності / О. Руденко // Ефективність державного управління : зб. наук. праць. – 2009. – Вип. 20. – С. 27-38.

14. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс : полный курс. - М. : Издание г-на Тихомирова М. Ю., 2001. - С. 38.

15. Arnstein S. R. A ladder of citizen participation / S. R. Arnstein // Journal of the American Institute of Planners. – 1969. – Vol. 35. – P. 216–224. – Режим доступу : <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>

16. Dewey J. The public and its problems / J. Dewey. – New York : Holt, 1927. – 224 pp.

17. Stillman, Richard J. Public administration : concepts and cases / Richard J. Stillman II [9th ed., International ed.]. - Boston, Mass. ; United Kingdom : Wadsworth Cengage Learning, 2010. - 507 p.

18. The New Public Governance ? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance / Ed. By Stephen P. Osborn. – Routledge, 2009. – 432 p.

19. White Leonard D. Introduction to the study of public administration / Leonard D. White. - New York : Macmillan, 1955. - 4th ed. - 531 p.

Kozlov K. I. Public Administration Theory: paradigms, concepts and systems.

Theory of Public Administration as a scientific category was research with the help of analysis of its rectangular components: paradigms, concepts and systems. Dependence of types of relations between authority bodies and public from concrete political-administrative system was demonstrated.

Key words: theory of Public Administration, paradigm; concept; political-administrative system; Public Administration; New Public Management; New Public Governance.

Козлов К. И. Теория государственного управления: парадигмы, концепты и системы.

Исследована теория государственного управления как научная категория путем комплексного анализа ее составляющих, а именно: парадигм, концептов и систем. Продемонстрирована зависимость видов отношений между органами власти и общественностью от конкретной политико-административной системы.

Ключевые слова: теория государственного управления; парадигма; концепт; политико-административная система; Public Administration; New Public Management; New Public Governance.