

“експертних панелей”); розроблення сценаріїв розвитку майбутнього; SWOT-аналіз; майстерні майбутнього.

Основними етапами форсайтингу в системі управління персоналом публічної служби є: формування мети; визначення оптимальних змін, які потрібно здійснити; визначення ефективних методів форсайт-дослідження та їхня реалізація; реалізація стратегій майбутнього.

У перспективі подальших розвідок є проведення форсайт-досліджень у системі публічної служби, визначення основних сценаріїв майбутнього розвитку кадрів публічної служби, здійснення аналізу цих сценаріїв.

Список використаних джерел

1. Гайдученко С. Кадрове планування у сфері державної служби : цілі, завдання, заходи//Державне будівництво: електрон. фахове вид. 2008. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/3/06.pdf>.
2. Закон про державну службу від 10 груд. 2015 р. – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571.
3. Карасев О. И. Возможности интеграции форсайта в разработку инновационной политики / О. И. Карасев, К. О. Вишнеvский [Электроний ресурс]. URL: <https://publications.hse.ru/view/85336140>.
4. Куклина И. И. Форсайт как инструмент активного исследования и формирования будущего [Электронный ресурс]. URL: http://www.csrnw.ru/upload/file_category_182.pdf.
5. Мешкова Н. В. Состояние форсайт-исследований в России [Электронный ресурс]. URL: http://www.virtass.ru/admin/pics/24_01_IO.pdf.
6. Про стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки: Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
7. Світлична Ю. Стратегічний форсайт як інструмент вироблення державної політики// Публічне управління XXI століття: форсайт успіху: зб. тез XVI Міжнар. наук. конгресу, 21 квіт. 2016 р. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2016. С. 22–25.
8. Управление персоналом: учебник/под общ. ред. А. И. Турчинов. М.: РАГС, 2002. 488 с.
9. Что такое Форсайт? [Электронный ресурс]/Международ. науч.-образ. Форсайт-центр. URL: <http://www.foresight.hse.ru/whatforesight>.
10. Федулова Л. І. Форсайт: сучасна методологія технологічного прогнозування//Економіка і прогнозування. 2008. № 4. С. 124–138.
11. Jari Kaivo-oja, Jouni Marttinen and Jukka Varelius. Basic conceptions and visions of the regional foresight system in Finland. Foresight 4,6 2002. URL: <http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/14636680210453470>.

Надійшла до редколегії 24.06.2016 р.

УДК 351.1 : 323.2

ПАРАДИГМАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Котковський В. Р.,

*к.т.н., доц., доцент кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ,
м. Харків*

Проаналізовано ключові парадигмальні підходи до аналізу державної політики. Зроблено спробу довести тезу про те, що розвиток політичної теорії відбувався за формулою розвитку наукового знання “Парадигма – Нормальна наука – Революція – Парадигма” Т. Куна. Сформульовано і обґрунтовано основні історичні періоди становлення й розвитку політичної теорії у світовому вимірі.

Ключові слова: політична теорія, аналіз державної політики, парадигмальні підходи до аналізу державної політики, позитивізм, біхевіоризм, мезотеорія, історичний аналіз.

© Котковський В. Р., 2016

Kotkovskyi V. R.,

PhD in Public Administration,

Associate Professor of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv

SYNERGETIC PARADIGM: LIMITS OF THE USE OF SOCIAL FACILITIES

This article analyzes the key paradigmatic approaches to public policy analysis attempts to prove the thesis that the development of political theory held by the formula of scientific knowledge, proposed by Thomas Kuhn's "paradigm – Normal science – Revolution – paradigm" formulated and grounded historical periods of political theory and development on a global dimension.

Key words: political theory, public policy analysis, paradigmatic approaches to policy analysis, positivism, behaviorism, meso-theory, historical analysis.

Один із провідних американських політологів Девід Істон у праці "Занепад сучасної політичної теорії" як головні причини, з яких сучасна наукова політична думка перестала рухатись уперед, називає те, що переважна більшість дослідників усі свої розвідки повертає до аналізу минулого. На думку вченого, така ситуація спричиняє відмирання будь-якого раціонального теоретичного поступу. На ці процеси, з одного боку, впливає зведення досліджень у галузі державної політики до історичного аналізу, наслідком чого стало нівелювання унікальної функції політичної теорії – творчо відбудовувати оцінювальну систему координат. З іншого боку – відсутня постановка завдань щодо побудови систематичної теорії політичних відносин і управління політичними процесами. Оскільки теорія більш загального рівня, яку ми називаємо політичною теорією, завжди була в межах компетенції політичної науки, то політична теорія відповідальна за неспроможність стимулювати проведення досліджень в емпіричній і каузальних сферах, зазначає вчений [1, с. 42–44].

Працю Д. Істона датовано 1951 р., та вона й сьогодні не втрачає своєї актуальності. Зміна парадигмального підходу і розширення предмета цієї теорії до рівня методології призвело до втрати ілюзій щодо позитивізму і біхевіоризму в постановці проблемних питань, відтак, значне поширення напрацювань у галузі економіки і менеджменту нині більше впливає на предмет політичної теорії, ніж це було раніше, а знаходження нових моделей прийняття політичних рішень змушує вчених спрямовувати погляди у практикоорієнтовану площину досліджень.

Аналізуючи природу взаємодії місцевих органів влади із громадськістю у процесах формування й реалізації державної політики сучасної України, неможливо оминати увагою питання зміни парадигмальних підходів до її аналізу, адже це, на нашу думку, дозволить більш глибоко зрозуміти ті зміни, які сьогодні відбуваються як у науковому, так і в теоретичному полі політичних трансформацій. Запропонована Томасом Куном формула розвитку наукового знання "Парадигма – Нормальна наука – Революція – Парадигма" в межах політичної науки знаходить своє яскраве підтвердження. Рухаючись від однієї парадигми (позитивізм) до іншої (біхевіоризм), можна яскраво проілюструвати, які соціальні трансформації змушували вчених радикально змінювати свої погляди на природу політичних процесів і як це впливало на характер суспільно-політичних відносин. Відразу хочемо зазначити, що в статті не використовуються поняття "публічна політика" і "теорія публічного управління": хоча, на наш погляд, їх тісно пов'язано з означеною проблемою, вони потребують окремого дослідження.

Аналіз розробленості проблеми розвитку політичної теорії та теорії аналізу державної політики дозволяє констатувати, що сьогодні недостатньо дослідженими залишаються питання зміни парадигмальних підходів у межах цієї галузі знань, також бракує цілісних обґрунтувань доцільності відходу від традиційного протиставлення позитивізму і біхевіоризму щодо розуміння предмета науки і наукового інструментарію, також дуже корисним як для теорії, так і для практики є акцентування уваги на деяких

спробах сучасних наукових шкіл сформувавши методологію мезоаналізу і застосувати її до наявного кола проблем у політичній теорії.

У дослідженні ми спираємось на роботи науковців у галузі філософії, соціології і політології, які у своїх працях віддзеркалювали деякі аспекти трансформації парадигми політичної теорії і теорії політичного аналізу, – Дж. Сейбіна, Г. Лассуелла, Дж. Катліна, К. Дейча, Г. Маркуз'є, Х. Арендт, М. Оукшота, Р. Даля, В. Парсонса, Е. Фегеліна, К. Поппера та ін.

Серед науковців пострадянської школи політичних досліджень ми як аргументацію беремо ідеї В. Авер'янова, В. Бакуменка, Ю. Батуріна, Б. Бессонова, Ф. Бурлацького, К. Гаджієва, Б. Гаєвського, С. Дубенко, В. Данюка, В. Дзюндзюка, В. Желтова, Г. Задорожного, І. Ібрагімової, В. Ільїна, В. Князева, О. Ковриги, В. Козбаненка, В. Комарницького, В. Корженка, В. Королька, Б. Кравченка, О. Крюкова, В. Ледяєва, В. Малиновського, С. Мосова, Г. Мусіхіна, П. Надолішнього, Д. Неліпи, Н. Нижник, В. Олуйка, А. Пойченка, Г. Почепцова, О. Радченка, В. Ребкала, М. Свіріна, І. Слісаренко, В. Смоловича, В. Солових, Н. Соф'янця, О. Сушинського, С. Телешуна, В. Тертички, С. Тихомирової, Ю. Тихомирова, В. Халіпова, О. Черниш, С. Чукут, Е. Шестопада та ін.

Метою статті є розкриття змісту зміни парадигмальних уявлень щодо природи державної політики і політичного аналізу, а також окреслення сучасних мезотеорій, що сформувались у цьому теоретичному полі.

Задля повного розуміння вихідних позицій нашого дослідження варто зазначити, що, розглядаючи теорію державної політики, ми не аналізуємо праці видатних мислителів аж до початку ХХ ст., адже вважаємо відправною точкою зародження політичної теорії і науки про неї працю Вільяма Арчибальда Даннінга “Історія політичних теорій” (третя частина, 1902 р., 1905 р., 1920 р.). Наші переконання на рахунок цієї точки відліку збігаються з висновками Е. Фегеліна, який стверджував, що, тим не менше, наука, про яку стверджував Даннінг, – це молода наука; і як це буває з молодими науками, її початок збігається з відповідною віхою, тоді як її деталі далекі від того, щоб бути чітко визначеними [2, с. 748].

Далі за текстом спробуємо показати трансформацію парадигмальних підходів до розуміння теорії державної політики та її аналізу на прикладах найбільш видатних праць, за якими можна відстежувати ті самі віхи Е. Фегеліна.

Як зазначалось раніше, відлік розвитку теорії державної політики збігається із початком ХХ ст., саме тодішні соціально-економічні і культурно-просвітницькі трансформації стають фундаментом філософського мислення і політичних ідей. Головним просвітницьким завданням політичної теорії того часу стає демонстрація розвитку ліберальної ідеології, окреслення її суттєвих відмінностей від комунізму і фашизму, доведення її переваг порівняно з тогочасними політичними системами – конкурентами. Яскравим прикладом вирішення цього завдання стає робота Дж. Сейбіна “Історія політичної теорії” (1937 р.), яка упродовж наступних 20 років вважалась однією з найбільш видатних у сфері політичного аналізу. Головними ідеями цієї роботи стали виокремлення предмета аналізу політичної теорії та проблема взаємозв'язку політичної теорії і політичної ідеології. Дж. Сейбін зазначає, що передусім ставить на меті, по-перше, визначення тих ознак, що притаманні політичним теоріям. Це важливо, оскільки часто-густо ті властивості, що здаються суттєвими, є продуктом фактуального аналізу того, що претендує на звання політичної теорії. По-друге, зазначає він, необхідно розглядати істинність і правоздатність політичних теорій. Чи можливо їх проаналізувати як хибні або ж правильні? Чи можна в політичному аналізі застосовувати такі категорії, як істина, правомірність, достовірність тощо? [3, с. 15]. Головною ідеєю цієї праці є теза про те, що політичні теорії живуть у двох вимірах: у першому вони виступають логічними засадами мислення, що належать сфері абстрактного, у другому – функціонують як вісті,

або актуальні патерни політичних подій, при цьому виступаючи частиною політичної реальності (історії). Дуже цікавим прикладом цього є Декларація незалежності, автори якої шукали “декларацію причин”, які б дозволили їм розірвати відносини з Англією. Відтак, було знайдено сутнісний компроміс у вигляді невідчужуваності природних прав людини.

Уже наприкінці 1930-х рр. політичну теорію спонукали інші виклики. Наприклад, легендою політичної науки Гарольдом Лассуелом була здійснена спроба перетворити політичну теорію із предметно-описової галузі знань, що “співає дифірамби лібералізму”, на поведінкову теорію політичних відносин. Тим самим було надано поштовху до створення біхевіоральних течій у політичній теорії, яскравими представниками якої стали Дж. Каолін, Роберт Алан Даль та Карл Дойч. Дуже цікаво цю “поведінкову революцію” в політичній теорії описує Шелдон Уолін: “Насправді в політичній науці відбулась революція – та, що є віддзеркаленням тієї політики, що пишається власною прагматичністю й раціональністю. На кшталт усіякої технічно орієнтованої діяльності, біхевіористична течія передбачає, що фундаментальні цілі й домовленості, які ця техніка обслуговує, вже встановлено і що, безумовно, вона підсилює, приховано або відкрито, дані цілі та діє, виходячи з того, що альтернативи суворо обмежені цими самими цілями і настановами” [4, с. 21].

У цій ситуації класична політична теорія стала заручником американської поведінкової школи. По-перше, політична теорія зазнала першої революції поглядів і думок, сформувавши при цьому метатеоретичне підґрунтя політичному аналізу; по-друге, значну частину досліджень було присвячено політичній пропаганді власних ідей; зрештою, було здійснено відхід від ідей ліберальної реформи до постулатів соціальних наук, зокрема соціології та психології. Яскравим доведенням наших припущень може стати цитата із праці Карла Дейча “Про політичну теорію і політичну дію” (1970 р.): “Політична теорія в цілому – інтеграційний і частково інтегрований процес. Ми маємо більше дізнатись про це ціле і зробити його ще сильнішим і не відчувати незручностей з приводу єдності теорії як інтелектуальних вправ, від яких залежить наявність або відсутності єдності в політичній системі, яку ми вивчаємо... Така теорія може зменшити когнітивний ціннісний конфлікт у свідомості людини, або конфлікт між особистістю і групою, або серед груп, які мешкають в межах однієї держави. У цьому сенсі політична теорія може влаштовувати особисту свідомість і світ у свідомості, групову солідарність та/або національну моральність” [5, с. 21].

Оскільки ми не виступаємо прибічниками лінійного розвитку історії, зокрема й історії політичних вчень, то вважаємо за доцільне показати ще один бік у становленні та розвитку політичної теорії й теорії політичного аналізу, а саме проблему “кінця або занепаду політичної теорії”. Така течія виникла наприкінці 1950-х рр. у Сполучених Штатах Америки, і цьому сприяли теоретичні умовиводи про те, що соціалізм і капіталізм схожі одне на одного у своїх прагненнях, що суспільство стає все більше гомогенним, а політичний процес – упередженим і прогнозованим. Зокрема, Альфред Коббан вважав, що занепад політичної теорії тісно пов’язано з її все більшим дистанціюванням від практики, тяжінням до релятивізму [6, с. 335]. Цьому також сприяли праці представників лінгвістичної течії в філософії. Так, Пітер Ласлет доводив, що проблеми політики і політичної філософії зводяться суто до проблем неспроможності лексичних форм відобразити особливості політичних інститутів і процесів [7, с. 86]. Девід Істон, резюмуючи загибель політичної теорії, зазначав, що така теорія жодного разу не була в сутнісному вигляді теорією, вільною від фактів. Роздуми відомих політичних теоретиків завжди ґрунтувались на спостереженні за сучасною політичною сценою, а також знанні історії. В основі будь-якої політичної теорії знаходяться відповідні висновки, що ґрунтуються на фактах, які мають відношення до історії.

Недаремно на початку свого аналізу ми навели формулу розвитку наукового знання, що була запропонована Т. Куном: “Парадигма – Нормальна наука – Революція – Парадигма”. Адже знову той занепад у розвитку політичної теорії ставав відправною точкою її розвитку. Черговим етапом відтворення політичної теорії або теорії аналізу державної політики стають праці Г. Р. Г. Рівза, Ш. Уоліна, Р. Ешкрафта, Т. Болла та ін. Сучасні дослідження в цій царині не протиставляють ідеї біхевіоризму ідеям позитивізму, не зводять політичну теорію суто до абстрактної форми мислення щодо “ідеального політичного простору”, не будують підвалини гомогенного суспільства, а роблять спроби з’ясувати, наскільки політичну сферу тісно пов’язано з усіма іншими сферами суспільної життєдіяльності, наскільки сьогодні людину соціально інтегровано до політичних процесів, яку роль вона відіграє у цих процесах і як відповісти на ті глобальні виклики, що спонукають людство об’єднуватись навколо проблем, що існують.

Зокрема, Г. Р. Г. Рівз у своїй праці “Політична теорія нашого часу” (1959 р.) зазначає, що політична теорія, про яку ми говоримо, дійсно позначає те, що ми звикли сприймати під цим терміном. Це є дещо, пов’язане з питаннями моралі й філософії та здатне слугувати для управління соціальною дією. Це дещо, пов’язане з цінностями, – те, що впливає на переконання, що намагається побудувати раціональну й емпіричну систему ідей, на підставі якої можна розробляти практичні рекомендації. Ті самі думки підтримує і Теренс Болл, на думку якого, переоцінку цінностей не можна сприймати як боротьбу ідей або теорій, вона є лише спробою дати пояснення новим формам суспільних відносин. У своїй праці “Куди вирушає політична теорія?” (1995 р.) вчений, запозичуючи дихотомію Уенделла Беррі – між “пізнанням про” і “пізнанням від”, зауважує, що сучасна освіта переобтяжена формулою “пізнанням про”, тобто отриманням інформації. Утім, освіта в цілому і вивчення політичної теорії зокрема не зводиться лише до збирання інформації. Більш важливими є боротьба альтернативних підходів, критичне засвоєння ролі та місця людини у світі, що бурхливо змінюється, відхід від загальноприйнятих і встановлених схем. Таким уявляється майбутнє політичної теорії [8, с. 21].

Дуже переконливими у цьому сенсі є і думки Вейна Парсонса, який у своїй праці “Публічна політика: вступ до теорії і практики аналізу політики” не пропонує щось на кшталт ренесансу або відродження в парадигмальних підходах до аналізу публічної політики, а навпаки, робить спробу показати перспективність подальших наукових пошуків нових форм і моделей її аналізу. Думка про те, що бюрократичні пірамідалні ієрархії вже не є адекватними завданню розроблення політики у сучасному суспільстві, належала не лише тим, хто обстоював нормативні теорії ринку як ефективнішого й результативнішого, ніж державне управління, зазначає вчений. Ті, хто прагнув розробляти моделі, спрямовані на пояснення того, як насправді працює сучасне розроблення політики, також звільнилися від ілюзій так званого “залізного трикутника”, розроблення політики в сучасному суспільстві як того, що потрібно вивчати через взаємозв’язки між державним управлінням і виконавчою владою, законодавцями і групами інтересів [9, с. 165].

Ця теза ще раз підтверджує наше припущення, що парадигмальні підходи до аналізу державної політики ніколи не заводили суспільство у глухий кут, а, скоріше, намагались дати відповідь на нову систему цінностей, породжуваних часом.

Попри те, що політична теорія, точно як і політична наука, ніколи не була універсальною галуззю знань, вона сформувала у власних межах декілька ключових парадигмальних підходів, основними з яких можна назвати позитивізм і біхевіоризм. За нашим припущенням розвиток парадигм у межах теорії державної політики й аналізу державної політики відбувався за формулою розвитку наукового знання “Парадигма – Нормальна наука – Революція – Парадигма”, що була запропонована Томасом Куном.

І протягом усього періоду свого існування (з початку ХХ ст. до сьогодні) теорію державної політики завжди супроводжували певні суперечності, що, з одного боку,

струмувало її розвиток, а з іншого – не дозволяло зациклюватись на тих же самих постулатах і визначеннях.

Можна, принаймні, виокремити чотири основних періоди становлення й розвитку політичної теорії й теорії аналізу державної політики (критерієм для цієї періодизації ми обрали зародження в межах теорії нових парадигмальних підходів): перший період (1902–1937 рр.) – позитивізму (період виправдання ліберальних цінностей); другий період (1937–1971 рр.) – біхевіоризму (період зародження аналізу поведінкових форм у політичній теорії, сумніву щодо істинності історизму в аналізі політики); третій період (1971–1991 рр.) – занепад політичної теорії (доведення гомогенності поведінкових форм у суспільстві й державі, популяризація ідеї “кінця ідеологій”); четвертий період (1991 р. – дотепер) – конвергенції (відтворення мезотеорій, взаємодоповнення політичної теорії ідеями менеджменту і публічного управління).

Перспективними напрямками подальших досліджень у цьому контексті вважаємо розгляд державної політики як сфери взаємодії суспільно бажаного і особисто ціннісного, окреслення характеру взаємодії місцевих органів влади з громадськістю у процесах формування й реалізації державної політики в Україні.

Список використаних джерел*

1. David E. The Decline of Modern Political Theory//The Journal of Politics. 1951. Vol. 13, № 1 (February). P. 36–58.
2. Voegelin E. Political Theory and the pattern of General History//The American Political Science Review. 1944. Vol 38, № 4. P. 746–754.
3. Sabine G. What is a Political Theory?//Journal of Politics. 1939. № 1. P. 1–16.
4. Уолин Ш. Политическая теория как призвание: политические теории в XX веке: сб. ст./под ред. А. Павлова. М.: ИД “Территория будущего”, 2008. 416 с.
5. Дойч К. О политической теории и политическом действии призвание: политические теории в XX веке: сб. ст./под ред. А. Павлова. М.: ИД “Территория будущего”, 2008. 416 с.
6. Cobban A. The Decline of Political Theory//Political Science Quarterly. 1953. Vol 68, № 3. P. 321–337.
7. Laslet P. Making Democracy Work. Princeton. 1993. P. 85–93.
8. Research Working Group on Cyclical Rhythms and Secular Trends. Cyclical Rhythms and Secular Trends of the Capitalist World-Economy: Some Premises, Hypotheses, and Questions//Review. Spring 1979. Vol. II, № 4.
9. Парсонс Вейн. Публічна політика. Вступ до теорії та практики аналізу політики: пер. з англ. Київ: ВД “Києво-Могилянська академія”, 2006. 549 с.

* Список складено в порядку посилань.

Надійшла до редколегії 14.09.2016 р.

УДК 336.1

ЛОГІЧНА КОНЦЕПТУАЛЬНО-ПОНЯТІЙНА МОДЕЛЬ ПУБЛІЧНОГО АУДИТУ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Обушна Н. І.,

к.е.н., доц., докторант кафедри державного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ

Запропоновано авторське бачення дефініції “публічний аудит” в умовах становлення якісно нової публічно-аудиторської моделі державного фінансового контролю в Україні. Виокремлено напрями змістовної наповнюваності терміна “публічний аудит”. Розроблено на цій основі логічну концептуально-понятійну модель публічного аудиту в системі публічного управління з урахуванням засад концепції “Good Governance”.

Ключові слова: публічне управління, державний фінансовий контроль, публічно-аудиторська модель державного фінансового контролю, аудит, державний аудит, публічний аудит.

© Обушна Н. І., 2016