

Наталія Попович,
кандидат філологічних наук, доцент,
докторант кафедри україністики НАДУ

Сучасний стан дискурсу теорії державного управління: наслідки та перспективи домінування парадигм

Автор статті вважає, що проблеми сучасного стану дискурсу теорії державного управління спричинені неефективністю адміністративної та модерної парадигм, що справляють гальмуючий вплив на розвиток науки державного управління. Сучасний стан теорії наукової дисципліни оцінено як дискурс, занурений у менеджмент, що для перспектив практики державного управління може стати загрозою втрати демократичних здобутків на шляху реформування та модернізації.

Ключові слова: державне управління, політика, державний менеджмент, парадигма, дискурс.

Author of the article considers that the problems of the current state of discourse theory of public administration are caused by inefficiencies of administrative and modern paradigms, they inhibit the development of the science of public administration. The current state of the theory of scientific discipline appraised as discourse, absorbed in management that to the prospects of public administration may be threatened with the loss of democratic achievements on the way of reformation and modernization.

Key words: public administration, policy, public management, paradigm, discourse.

Постановка проблеми. Сьогодні дискурс державного управління на шляху перетворення в узгоджену та загально визнану теорію стикається з труднощами теоретичного характеру. На думку зарубіжних і вітчизняних дослідників, ці труднощі є труднощами еволюціонування і спричинені вони тим, що дискурс занадто довго перебував у “пастці” теорій В.Вільсона (як системи відліку) і М.Вебера, а сьогодні – ще й у “тенетах” ідеології нового державного менеджменту [5; 9; 13; 16].

Аналіз останніх досліджень. В основу дослідження покладено наукові напрацювання зарубіжних і вітчизняних авторів з дискурсу теорії державного управління (О.Л.Василевський, Р.В.Войтович, В.Г.Воронкова, Ю.Г.Кальниш, В.М.Мартиненко, О.М.Руденко, В.О.Саламатов, С.О.Телешун, О.Р.Титеренко, В.В.Токовенко, Л.Філіпс, М.В.Йоргенсен, N.Fairclough, C.Hood, M.Maserumule, R.Parker). Однак проблемний стан дискурсу досі не визначався як результат неефективності адміністративної та модерної парадигм і не визнавався їх гальмуючий вплив на сучасну теорію державного управління.

Мета дослідження полягає у з'ясуванні причин гальмування розвитку теорії державного управління, які автор вбачає в живучості і пануванні обмежень названих вище теорій, що за багато років існування і в різних історичних епохах перетворилися на домінуючу парадигму, та визнання

ідеології нового державного менеджменту (NPM) такою, що на шляху реформування та модернізації країни є небезпекою для демократичних здобутків в управлінні державою та загрозою втрати державним управлінням ознак публічності.

Виклад основного матеріалу. Сучасні учені, теоретики галузі, стурбовані низькою результативністю спроб формування засад науки державного управління і тому все частіше звертаються до пошуку альтернатив [5; 6; 9; 13-16]. Одну з таких альтернатив вбачають у використанні дискурсивного підходу, за допомогою якого творяться теоретичні підґрунтя сучасних наукових напрямів. Незважаючи на те, що сьогодні поняття дискурсу досить часто вживається в теорії державного управління і не є оригінальним, його традиційне розуміння уже не задовольняє вимог ні науки, ні практики галузі. На необхідність переходу наукових дебатів у площину навколо ідеї дискурсу як *сконструйованої реальності* вказують не тільки дискурсивні практики, які перестають бути просто похідними, а й дискурсивний підхід, що пропонується для теорії наукової дисципліни як установчий [1; 5; 6; 7]. Вибір на користь дискурсивного підходу було зроблено після поширення у зарубіжних дослідженнях критичного ставлення до впливу ідей В.Вільсона, М.Вебера і народженої ними ідеології нового державного менеджменту на подальший розвиток теорії державного управління.

Пошуки альтернатив розпочалися після появи тверджень, подібних твердженню Р.Паркера, який оцінив наукову дисципліну “державне управління” як позбавлену власних теорій і оголосив про закінчення державного управління, заявивши, що “насправді немає такого предмета як “державне управління” [14, с. 99]. Яскраво й образно раніше визначив стан теорії державного управління Т.Хакслі: “на острові посеред безмежного океану нез’ясовності” [12]. Швидше за все, Р.Паркер мав на увазі слабкість теоретичного ядра науки, оскільки, як видно з аналізованих джерел, уже з середини минулого століття з’явилися твердження про те, що розвиток державно-управлінського дискурсу як загально визнаної теорії державного управління гальмується через наукову порожнечу, створену саме дихотомічним поділом сфери політики та адміністрування [1, с. 12].

Ідея дихотомізації політики й адміністрації В.Вільсона “як наріжного каменя державної адміністративної думки”, розвинулася в парадигмі, що сформувала дискурс, який прагнув створити теорію державного управління [15, с. 503]. В.Вільсон уявляв собі управління як розвинену науку з конкретними засадами (розмежування політики й управління у функціях і ролях врядування), а також як основу для розвитку управління через методи управління бізнесом з наголосом на економічності й ефективності чи економічній раціональності. Аналогічне уявлення з’явилося й у працях М.В.Вебера, який відділяв політичну владу від підпорядкованої їй адміні-

страції. Остання, на його думку, складається з чиновників, які діють за формально-раціональними правилами, а спрямованість задається політичними лідерами, орієнтованими на обрані політичні цінності та інтереси [10, с. 19].

У середині 80-х р. минулого століття у рамках учення В.Вільсона про адміністрацію (майже через століття) розвинулася нова ідеологія – New Public Management (NPM). Наділивши органи влади підприємницьким духом перетворення державного сектору, NPM глибоко вплинув на перспективи способів управління державними справами. Як модель реформ NPM вбудований у вчення про ринкову економіку і менеджеризм. Його постулатом є те, що способи розв'язання адміністративних проблем перебувають в інституціональній економіці та управлінні, а не в політиці [11, с. 256]. Філософія NPM підкреслює вирішальну участь приватного сектору в наданні державних послуг на більш конкурентоспроможній, а не контролюючій основі.

У кінці 1980-х і 1990-х рр. ця теорія набула статусу ідеології. Її популярність у формуванні державно-управлінського дискурсу зумовлена припущенням, що великі бюрократичні держави є по своїй суті дефектними і марнотратними, і що ринок у змозі краще забезпечити більшість товарів і послуг. Нова ідеологія прагнула замінити “жорстку, ієрархічну, бюрократичну форму державного управління, що переважала протягом більшої частини двадцятого століття, дискредитовану теоретично і практично – на гнучкі, ринкові форми державного управління [11, с. 262]. Новий державний менеджмент стає важливою епохою, що, як теорія В.Вільсона, і як учення М.Вебера, глибоко вплинув на еволюцію науки державного управління. Ряд дослідників оцінюють NPM як революційну інтелектуальну парадигму або рекомендують його як державне управління на всі часи [6; 13; 15].

Сьогодні елементи концепції NPM присутні в стратегічному курсі Української держави. Це – розвиток конкуренції в державному секторі; використання практики управління приватними компаніями для управління державними структурами; децентралізація державних структур; контроль результатів, а не процесів діяльності державних організацій; зниження витрат на надання державних послуг при збереженні їх якості; орієнтація діяльності державних структур на задоволення потреб населення та розв'язання конкретних суспільних проблем тощо.

Україна вже має досвід у вигляді перших кроків на затвердження ключових принципів NPM – клієнтоорієнтованість під час надання бюджетних послуг, відкритість держави в процесі взаємодії з громадянським суспільством. До привабливих для дискурсивних практик державного управління принципів NPM, зокрема, належать встановлення персональної відповідальності осіб, які приймають рішення, усунування анонімності адміністративних процесів і рішень, надання вичерпної інформації про критерії та етапи прийняття рішень.

Однак в очікуванні результатів імпорту елементів NPM як складових нової ідеології треба враховувати, що він від самого початку планувався як селективний. Порівнюючи основні положення Концепції адміністративної реформи в Україні та NPM, можна дійти висновку, що в ідеології реформи помітне прагнення запозичити такі його елементи, як: децентралізація влади, мінімізація втручання держави в економічну діяльність господарюючих суб'єктів, розвиток процедур передачі своїх функцій механізмам ринкової саморегуляції та недержавним інституціям, розробка стандартів надання державних послуг, на підставі яких можна оцінювати результативність діяльності кожного органу виконавчої влади [3].

Однак, як показують аналітичні матеріали з дискурсивної практики адміністративного реформування минулих років, спостерігається значне розходження між цілями реформи та її основними результатами. Найбільший результат досягнуто, перш за все, на рівні створення необхідних правових та організаційних підстав для оптимізації державних послуг, у решті напрямів – розробники Концепції стикнулися зі значними труднощами, серед яких: забюрократизованість процесу виконання рішень, звуженість громадської участі в реалізації цілей реформи [2; 4].

В Україні актуалізація корпоративних стратегій для інституту державного управління відбулася як відповідь на виклики часу в контексті активного розгортання світових процесів реформування та прагнення виходу Української держави на світові рівнозначні позиції. Проголошення Президентом України курсу на утвердження сучасної України як країни високих економічних, політичних і соціальних стандартів (продиктованих глобалізацією та прагненням вписатися в європейський простір) тим самим внесло суттєві зміни в дискурсні теорії та дискурсивні практики державного управління [2; 4; 8].

Ці зміни стали причиною переходу від традиційного адміністративного дискурсу державного управління до дискурсу ринкових відносин. Зміни, пов'язані з цим переходом, проявляються насамперед у характері суб'єкт-суб'єктних відносин, якими відзначено зазвичай юридичні суб'єкти бізнес-ринку. Точкою відліку змін стали світові тенденції розвитку галузі, що характеризуються розмиванням існуючих дискурсивних систем і заміни їх номенклатурою ринкових відносин і очікувань. Якщо ця парадигма буде продовжувати набувати статусу панівної, то теоретики державно-управлінського дискурсу будуть змушені шукати для приватних підприємств і державних адміністрацій оптимальних способів посилення взаємодії з метою спільного розв'язання суспільних, економічних та екологічних проблем. Однак розділені за способом мислення, професійною мовою, характером дій у різних сферах діяльності навряд чи сторони зможуть зблизитися та порозумітися, адже ні державні адміністратори, ні керівники-підприємці не мають і не можуть мати єдиних, що виходять за межі їх специфічних сфер діяльності, професійних знань і умінь [2, с. 115].

Державний і приватний сектори – абсолютно різні світи, де основоположні цінності не збігаються. Базовою цінністю державного управління є підвищення якості життя громадян шляхом надання державних послуг, тоді як у приватному секторі основна цінність – прибуток. Державна адміністрація несе відповідальність перед громадянами, тоді як приватний сектор – перед акціонерами в бізнесі та клієнтами [13, с. 9].

Втрата дискурсом теорії державного управління ознак “публічності” у подальшому проявляється в характеристиці NPM-ом *громадян як споживачів*. Сьогодні такі характеристики розцінюються аналітиками галузі як викривлення дійсності: громадяни стають клієнтами, відносини будуються на засадах взаємної вигоди, однак це не придатне в оцінці відносин уряду та народу. Як заперечує М.Мейсрумуле, концепція “клієнт” і її теоретичні передумови, що криються в засадах приватного підприємництва, не може бути характеристикою людей у суспільстві. Люди стають клієнтами, коли вони вступають у транзакційні відносини *взаємної вигоди*. Ці типи відносин характеризуються наявністю вибору у випадку, наприклад, якщо будь-яка з партій відмовить або стане не спроможною надавати послуги, і клієнти зможуть їх отримати від іншої. Це означає, що клієнт *має право вибору*. Не можна сказати те ж саме про відносини між урядом і народом [13, с. 10]. У такій ситуації державне управління як наукова форма соціального знання повинно активно взаємодіяти з громадянським суспільством, скорочуючи відстань між громадянами та урядом [5, с. 82].

Усе більш очевидним стає факт, що ідеологія NPM є не сумісною із сучасним розумінням характеру демократичних відносин між владою і народом. Більше того, серед аналізованих зарубіжних і вітчизняних авторів є такі, які оцінюють сам NPM як політику. Так, на подвійній логіці дискурсу цієї ідеології наполягають зарубіжні дослідники теорії державного управління Д.Торджерсон, М.Мейсрумуле [13, с. 10; 16, с. 34]. Однак в оцінці її еволюційного шляху вони сходяться на тому, що теорія NPM справила суттєвий вплив на становлення наукового дискурсу державного управління, виокремлюючи як ознаку мрії про скасування політики в державному управлінні і заперечування наявності цієї його реальної сутності на користь корпоративних стратегій [16, с. 34]. Те, чого домігся NPM сьогодні, викликає занепокоєння зарубіжних і вітчизняних фундаторів теорії державного управління. Міфом називає С.О.Телешун “універсальність ринкових інструментів”, що призвела до системної кризи [9, с. 238].

У відповідь на загрозливий характер таких змін пропонується структурування дискурсу іншими альтернативними способами (серед яких, наприклад, нові теоретичні парадигми – гуманістичний менеджмент, менеджмент творчості тощо), орієнтованими на реалізацію інтелектуальних, культурних, творчих можливостей людини і нації. Сповнені оптимізмом твер-

дження дослідників, які вважають, що для перспектив дискурсу теорії державного управління, будь-які інтелектуальні зусилля, наукові пошуки у сфері теорії працюють на ліквідацію теоретичної порожнечі і є свідченням стійкого характеру тенденцій науки, який підтверджується довговічністю актуальності наукових досліджень [13; 15].

Однак, на думку вчених, епістемологічна криза триває. Ознаки кризи ті ж самі – у намаганні теоретизувати дискурс державного управління поза політичним дискурсом. Чим же він має бути насправді – відповідь радять шукати в позбавленні від впливу теорій В.Вільсона, М.Вебера та NPM. Як стверджує М.Мейсрумуле, ні В.Вільсон, ні NPM “не змогли підвищити його (дискурсу з теорії державного управління) теоретичну продуктивність” [13, с. 4]. Отже, критична переоцінка місця і ролі базових ідеологій державно-управлінського дискурсу продовжує створювати теоретичне підґрунтя для пошуку альтернатив.

Зміни в стані дискурсивних практик (реального простору) державного управління, спричинені змінами в домінуванні парадигм, зазвичай простежуються шляхом вивчення документів стратегічного характеру, які є ухваленими і які являють собою стратегії, що забезпечують реформаційний і модернізаційний процеси [2; 3; 4; 8]. Для вивчення цих змін застосовується дискурс-аналіз (за Н.Фейєрклаф: дослідження текстів документів), який дає змогу дійти висновку: *дискурс, який склався в теорії управління державою за роки незалежності України, в останні роки суттєво змінився порівняно з академічним дискурсом – на дискурс, занурений у менеджмент*. Підтвердженням цього є вживані в текстах документів, у текстах наукових досліджень терміни та поняття (сервісна держава, конкурентоспроможність держави, ефективна ринкова поведінка, державні послуги, підприємництво, привабливий роботодавець, зацікавлені сторони, служби персоналу та ін.).

Як видно з аргументів цієї статті, державно-управлінський дискурс, занурюючись у менеджмент, *намагається приховати* свою політичну природу, прикрити політичне економічним. Такий дискурс служить соціальним інтересам потужних економічних суб'єктів і політичної еліти. Влучно висловився Д.Розенблум: “якщо хочемо кращого уряду, варто говорити про політику” [15, с. 506]. Історичний досвід становлення України як незалежної держави тільки підтверджує, що можливість існування державного управління поза політичним контекстом є ілюзією.

Зі сказаного стає очевидним, що в нових концепціях державного управління мають поєднатися принципи епістемології, еволюційної теорії, теорії дискурсу в межах єдиної постмодерної парадигми державного управління. Такий підхід не суперечить традиційній прагматичній орієнтації дискурсу державного управління, оскільки передбачає як підґрунтя політичний плюралізм і взаємодію між системою державного управління та суспільством [5, с. 82].

Висновки та перспективи подальших розвідок. Сучасний стан дискурсу теорії державного управління, його низька результативність доводить не тільки неефективність традиційних парадигм, але й перебуває під загрозою втрати демократичних здобутків на шляху реформування та модернізації. Це спонукає до розробки альтернативних традиційним теорій, концепцій і підходів, які вбачаються ефективними у межах теорії дискурсу (із використанням можливостей дискурс-аналізу). Дискурсивний підхід дасть змогу, маючи потрібний обсяг знань та інформації, вивчити невирішені у межах класичних парадигм питання, що й досі не врегульовані і залишаються частиною сучасного дискурсу теорії державного управління, і з метою його конструювання спрямувати подальші дослідження в межах постмодерної парадигми.

Список використаних джерел

1. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / [авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валецький та ін.] ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. – К. : НАДУ, 2010. – 300 с.
2. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Poslannya_sborka.pdf
3. План модернізації державного управління: пропозиції щодо введення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. авт. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін.; за заг. ред. Т. Мотренка]. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 396 с.
4. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.
5. Руденко О. М. Формування сучасної парадигми державного управління: історико-типологічний аспект / О. М. Руденко // Аналітика і влада : журн. експерт.-аналіт. матеріалів і наук. пр. Ін-ту пробл. держ. упр. та місц. самоврядування Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2012. – № 6. – С.79-89.
6. Соловійов В. М. Новий державний менеджмент як нова парадигма надання управлінських послуг населенню / В. М. Соловійов // Інститут законодавства Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – 3 с. – Режим доступу : www.rusnauka.com/4_SWMN_2010/.../58798.doc.htm
7. Соціальне партнерство і державна політика: від теорії до практики демократизації державного управління : монографія / [В. М. Мартиненко,

О. М. Крутій, С. Л. Кирій та ін.] ; за заг. ред. д. держ. упр., проф. В. М. Мартиненка. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – 252 с.

8. Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua/documents/14429.html

9. *Телешун С. О.* Соціальні наслідки нового економічного порядку на початку XXI століття: міфи і реалії / С. О. Телешун // Аналітика і влада : журн. експерт.-аналіт. матеріалів і наук. пр. Ін-ту пробл. держ. упр. та місц. самоврядування Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2012. – № 6. – С. 236-239.

10. *Токовенко В. В.* Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії : монографія / В. В. Токовенко. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.

11. *Hughes OE* (1994). *Public Management and Administration: an introduction* : Macmillan Chs. 1, 2 and 3. – 313 p.

12. *Huxley, TH* (undated). Quotations by Thomas Henry Huxley. The Quotation Page, Available at <http://www.quotationspage.com> . Accessed on 29 April 2012.

13. *Maserumule M.* (2012). Deconstructing and reconstructing the discourse on the theory of public administration [Електронний ресурс]. – 20 с. – Режим доступу : patnet2012.files.wordpress.com/.../mashupy

14. *Parker R. S.* The end of Public Administration / R. S. Parker // *Public Administration Review*. – 1965. – 24 (2). – July. – P. 99-103.

15. *Rosenbloom D. H.* Editorial: Have an administrative Rx? Don't forget politics! / D. H. Rosenbloom // *Public Administration Review*. – 1993. – 53. – P. 503-507.

16. *Torgerson D.* Between knowledge and politics: three faces of policy analysis / D. Torgerson // *Policy Sciences*. – 1986. – 19. – P. 33-59.

Віктор Соловійов,

кандидат наук з державного управління,

завідувач відділу протидії корупції Апарату РНБО України

Корупція в державному управлінні як феномен глобалізованого світу

Проаналізовано вплив глобалізації на рівень корупції в державному управлінні, збитки, які вона завдає та пропозиції щодо їх мінімізації.

Ключові слова: корупція, державне управління, глобалізація, відмивання коштів.

Influence of Globalization on corruption in public administration, the damage that it causes and suggestions for minimizing them have been analyzed.

Key words: corruption, public administration, globalization, money laundering.