

УДК 352:316.286

Л. В. ХАШИЄВА

## ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА ЗАСАДАХ КОМУНІКАТИВНОЇ ПАРАДИГМИ

*Досліджено теоретичні основи модернізації системи державного управління на засадах соціально-філософської комунікативної парадигми. Запропоновано нове трактування поняття “управління” через призму інтерсуб’єктивності, визначено й обґрунтовано сутнісні ознаки комунікативної парадигми публічного врядування.*

**Ключові слова:** комунікативна парадигма, публічне врядування, “поміркована держава”, деліберативна модель демократії, співсуб’єкти управління, інтерсуб’єктність.

*The article is devoted to the study of theoretical options of the modernization of public administration system on the base of the socio-philosophical communicative paradigm principles. The new interpretation of the concept of “government” in the light of intersubjectivity is proposed; the essential features of the communicative paradigm in public governance are defined and justified as well.*

**Key words:** communicative paradigm, public governance, “Modest State”, deliberative model of democracy, co-subjects, intersubjectivity.

Поняття парадигми набуло широкої відомості завдяки працям філософа й історика Т. Куна (“Структура наукових революцій”, 1963), який використав його з метою пояснення еволюції наукової думки. Згідно з Куном, парадигма, перш за все, – це зразок, прототип вирішення певного класу проблем, настільки плідний і новаторський, що на деякий період його можна прийняти як модель для майбутніх досліджень.

Парадигма, реалізована в практичній діяльності, являє собою сукупність основних принципів і правил, які визначаються не лише регламентуючими документами, а й сукупністю норм, цінностей, зразків поведінки, які діють часто не тільки на свідомому, але й на неусвідомленому рівні [4]. Сучасні науковці використовують концепт парадигми з метою дослідження різних сфер суспільної діяльності, трансформація яких базується на новому баченні цілей і перспектив, установленні кардинально інших принципів розвитку. У цьому плані вона може характеризувати зміни в системі державного управління, у сфері місцевого та регіонального розвитку.

В Україні проблеми пошуку нової парадигми державного управління та теоретичного обґрунтування процесу модернізації політико-управлінських систем на засадах партнерської взаємодії між державою та суспільством набули особливої актуальності наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. і

висвітлюються в працях В. Бакуменка, В. Дзюндзюка, В. Корженка, В. Мартиненка, Н. Мельгюхової, О. Молодцова, В. Нікітіна та ін.

Зокрема, О. Молодцов у своїх дослідженнях виокремлює найбільш суттєві ідеї та принципи постмодерної методології публічного управління та обґрунтовує сітьову модель взаємодії влади та суспільства як більш адекватну реаліям інформатизації, глобалізації та регіоналізації суспільного життя [4]. В. Мартиненко визначає зміст сучасної парадигми державно-управлінських систем і окреслює перспективи її трансформації. На його думку, однією із сутнісних ознак чинної парадигми є той факт, що “кінцевою метою функціонування державно-управлінської системи є збереження себе нею як суб’єкта управління суспільством” [3, с. 63–64]. В. Нікітін розглядає сутність, теоретико-методологічні засади, суспільну значущість і передумови впровадження в Україні нової, орієнтованої на діалог з організованою громадськістю моделі державного управління. Наголошуючи на “комунікативному” та “діалогічному” характері нової парадигми, до основних причин втрати ефективності традиційною “монологічною” моделлю він відносить радикальні зміни, що мали місце в українському суспільстві [5].

Незважаючи на значну кількість наукових доробок, присвячених тим чи іншим аспектам зазначеної проблеми, концепція комунікативної парадигми державного управління залишається у стадії формування та становлення. У сучасній науковій думці вона представлена лише у вигляді окремих ідей, принципів і теоретико-методологічних положень, що зумовлює необхідність подальших дослідницьких зусиль у цьому напрямі.

Мета статті – спробувати дослідити теоретичні засади парадигматичних трансформацій у системі державного управління на основі концепту комунікативної парадигми, концептуальні основи якої найбільш повно висвітлені в сучасній соціально-філософській теорії комунікації, та визначити найбільш суттєві ознаки нової моделі публічного врядування, що вибудовується на її засадах.

Існують різні способи класифікації цивілізацій. А. Тойнбі й Л. Гумільов основним критерієм такої класифікації вважають час існування певного культурно-історичного типу суспільства або суперетносу, що зберігає свою унікальність і своєрідність протягом значного історичного періоду. На відміну від них, Е. Тоффлер виділяє три основні цивілізації за критерієм соціально-технологічних досягнень. Перехід від однієї цивілізації до іншої здійснюється завдяки глобальним соціотехнологічним революціям.

Глибокі політичні й економічні трансформації, що отримали назву індустріальної революції, відбувались за різними оцінками в період з XVII до початку XX ст. Зазначені процеси, що спричинили стрімкий розвиток капіталістичного способу виробництва й руйнацію попередньої системи соціальних структур, мали своїм наслідком створення індустріальної цивілізації. Швидкі темпи індустріалізації та урбанізації призвели до виникнення цілої низки проблем у сфері праці, матеріальних умов існування й життєвого

укладу, довкола яких розгорнулася соціальна боротьба, що потребувала втручання з боку держави.

У цей період у промислово розвинутих країнах світу відбувається зміна концепцій державної влади з “держави-жандарму”, “держави-нічного сторожа” (фр. *Etat-gendarme*, *Etat-veilleur de nuit*), основним призначенням яких було забезпечення національного суверенітету та громадського правопорядку, на “державу-покровителя” (фр. *Etat-Providence*), “державу добробуту” (англ. *Welfare-state*) та ін., які беруть на себе виконання важливих соціальних функцій (містобудівництво, планування, охорона здоров’я й праці, організація громадських робіт тощо).

Домінуючою цінністю індустріальної цивілізації стає розуміння людини та її праці як інструменту підвищення ефективності виробництва “економічного раціонального”. Вважається, що мета економіки полягає в забезпеченні виробництва максимальної кількості національного продукту, а егалітарний розподіл цього продукту гарантує соціальний мир, який, у свою чергу, дозволяє підтримувати ефективне функціонування економіки (пер. наш. – *Л. Х.*) [9, с. 150].

Таке бачення добре вписувалось у логіку тейлорівської моделі “раціональної організації”, що виникла в період, коли технічний прогрес і машинне виробництво вимагали стандартизації та уніфікації виробничого процесу. Принципи відповідного підходу поступово було перенесено на управління суспільством у цілому. Огюст Конт вважав, що для наукового управління суспільством (вирішення гострих для того часу проблем масових страйків і безробіття) необхідна “соціальна фізика”, побудована за принципом природознавчих наук. Саме, зважаючи на таку логіку, управління починають розглядати з точки зору суб’єктно-об’єктного підходу по аналогії з декартівською природонауковою парадигмою пізнання.

Однак уже в 1970-х рр. світова економічна криза поставила під сумнів існуючу продуктивну систему й спонукала як учених, так і політиків замислитись над подальшими шляхами суспільного розвитку. Аналіз процесу європейської інтеграції підштовхнув дослідників до висновку, що тогочасна державна влада виявила межі свого ефективного втручання у вирішення соціальних проблем. Навіть економічно розвинені країни в цей період швидко втрачали можливість нести величезний тягар соціальних видатків. Не випадково саме на рубежі 1980-90-х рр. відбувається помітна втрата інтересу як учених, так і політиків до концепції соціальної держави.

У політичній площині колапс комуністичного блоку призвів до виникнення численних проблем, не пов’язаних з традиційним протистоянням між соціалістичним і капіталістичним табором. Вирішити ці проблеми за допомогою чинних на той час інструментів державного управління західного зразка в принципі не виявлялося можливим [5]. Це дало підстави говорити про початок кризи традиційних відносин влади та суспільства й існуючої моделі державного управління.

У цей період дістають нового розвитку ідеї “мінімальної держави” (англ. *Minimal State*), а в багатьох країнах починають упроваджуватись

принципово нові моделі державного управління, дещо різні за назвою, але однакові за сутністю: “новий публічний менеджмент”, “ринкове державне управління”, “постбюрократична парадигма”, “підприємницький уряд”, які передбачали мінімізацію державного впливу на сферу економічного розвитку, загальну дебіюрократизацію управлінських процесів та орієнтацію на показники ефективності, результативності й економічності не лише в діяльності комерційних, але й публічних організацій [1, с. 76].

Одним з найбільш послідовних критиків існуючої моделі державної влади стає французький соціолог М. Крозьє, що у своїх працях обґрунтовує концепцію кризи індустріального суспільства та вводить поняття “поміркованої держави” (фр. *Etat modeste*) [7–9]. Звертаючись до аналізу конкретної суспільної системи – французької, М. Крозьє зокрема зазначає, що криза французького суспільства – це, перш за все, криза бюрократична, криза традиційних моделей управління, криза застарілого нині типу взаємодії держави й суспільства, держави та людини, яка викликає необхідність радикальної переоцінки авторитарної і самодостатньої ролі держави в суспільній організації (пер. наш. – *Л. Х.*) [7].

Згідно з М. Крозьє, криза моральних цінностей є першим помітним симптомом політичного краху тоталітарно-бюрократичної державності. Однак сам цей крах має більш глибокі сутнісні причини, одна з яких лежить у площині глобального процесу соціальної модернізації, що супроводжується значним зростанням ролі “людського фактору” в історії. Якщо для індустріального суспільства було характерним панування економічної, а, по суті, механістичної раціональності, то в рамках постіндустріального – центральним поняттям стає “власне соціальне та людське” (пер. наш. – *Л. Х.*) [8, с. 227].

До інших причин кризи М. Крозьє відносить загальну зміну соціально-економічного контексту, яка “у соціальному плані характеризується вибухом соціальних інтеракцій” [9, с. 20], а в економічному – “несподіваним зростанням економічних очікувань громадян за останні роки” [9]. Розуміння глибинних причин такої ситуації вимагає змінити традиційний погляд на соціального суб’єкта у процесі соціальної дії. М. Крозьє наголошує на необхідності розгляду соціального суб’єкта в якості “актора”: “актор – це не лише виконавець, і не лише істота, поведінкою якої управляють різного роду афекти, він також голова, проект, свобода” (пер. наш. – *Л. Х.*) [8, с. 202]. У своїй праці “Заблоковане суспільство” (1977 р.) М. Крозьє пропонує новий підхід до аналізу суспільних відносин. Нині соціальні взаємодії між індивідами все більш виявляють свою “переговорну” природу – вважає він. Ця тенденція розповсюджується навіть на такі традиційно асиметричні відносини, як владні та управлінські. “Будь-які відносини між двома сторонами, передбачають обмін... і адаптацію... При цьому влада *A* над *B* дорівнює здатності *A* добитися того, щоб у процесі переговорів з *B* умови обміну були сприятливими для *A*” [7, с. 34–35].

“Колишня структура державної влади, яка була подібна до архітектурної споруди у вигляді стовпів і переходів, де один поверх спирається на інший,

зруйнована, – пише М. Крозьє. – Зараз ми набагато ближчі до структури у вигляді бджолиного стільнику, в якому всі залежать від усіх, і водночас всі контролюють усіх, в якому ніхто не керує, однак всі підкоряються” (пер. наш. – *Л. Х.*) [9, с. 22]. Відносини влади, таким чином трансформуються з класичних, жорстко ієрархічних на “переговорні”, відносно вільні.

У працях теоретиків постіндустріального суспільства, політичного плюралізму, соціальних і політичних філософів того часу також критично переосмислюються традиційні поняття “суспільство”, “влада”, “держава”, “управління” тощо. Наголошується на виникненні нових форм соціальної взаємодії, соціального контролю й соціальних змін, що свідчать про зміну парадигми взаємовідносин між державою та суспільством, появу нових соціальних еліт, розвиток процесів децентралізації влади.

Серед основних ідей тогочасних соціально-філософських концепцій слід відзначити такі:

- заперечення ролі держави як єдиного центру влади й функцій владних інститутів, що реалізуються через механізми примусу;
- критику ієрархічного способу організації структур управління;
- обґрунтування необхідності взаємодії між державою та суспільством в рамках “трикутника влади” (влада, бізнес, громадянське суспільство); утвердження етичного характеру такої взаємодії тощо.

З іншого боку, визнання рівноправності різних центрів влади актуалізує потребу науково-теоретичного обґрунтування механізмів їх взаємодії у процесі спільного вирішення завдань суспільного розвитку. Одна зі спроб вирішення відповідної проблеми належить видатному німецькому філософу, представнику Франкфуртської школи Ю. Габермасу. У контексті своєї “теорії комунікативної дії” філософ розвиває концепцію, що отримала назву “деліберативної моделі демократії”.

Деліберативна демократія, за Ю. Габермасом, – це демократія раціонального дискурсу, обговорення, аргументації, компромісів. В основі цієї моделі лежить переконання, що людина здатна перейти від ролі “клієнта” до громадянина держави, що вона готова до компромісу й навіть відмови від своїх уподобань, якщо останні є перешкодою для компромісу. “...спільна воля утворюється не лише через етичну згоду з собою, а й за рахунок урівноваження інтересів і досягнення компромісу на основі цілераціонального вибору засобів” (пер. наш. – *Л. Х.*) [6, с. 391]. Отже, проблему запровадження механізмів громадської співучасті Ю. Габермас зводить до комунікативних умов і процедур, за рахунок яких демократична громадська думка легітимізує існуючу владну систему: “...в асоціації вільних і рівних всі повинні мати можливість почувати себе авторами тих законів, зв’язок з якими кожен окремо відчуває як їх адресат” [Там же, с. 196].

У контексті теорії комунікативної дії Ю. Габермас розглядає співвідношення держави і громадянського суспільства. Останнє постає у вигляді моделі добровільних асоціацій, що утворюють центри політичної комунікації. Громадянське суспільство як сфера інтеракції комунікуючих

індивідів, на думку Ю. Габермаса, потребує доповнення з боку структурируючої державної влади, яка розуміється не як орган для реалізації конкретних програм, вироблених у процесі спонтанної самоорганізації суспільства як цілого (комунітаризм), але й не як центр “анонімної” політичної інтеграції соціуму (лібералізм). Принципи й структури правової держави трактуються німецьким дослідником як механізм інституціалізації політичного дискурсу громадськості – соціального дискурсу.

Таким чином, модель деліберативної демократії спирається на ідеал спільноти вільних і рівних індивідів, які в політичній комунікації визначають норми свого спільного життя. В якості масштабу для оцінки демократичності реального політичного процесу Ю. Габермас використовує поняття процедури обговорення політичних питань і прийняття політичних рішень як певний ідеальний тип. Основна ідея вченого полягає в такому: в сучасних суспільствах демократія як політичний порядок не може спиратися на субстанціонально єдину, якби заздалегідь сформовану “волю громадськості”. Якщо ідея колективного самовизначення взагалі ще зберігає свій практичний сенс, то демократична самоорганізація повинна відбуватися як процес, як процедура формування думок і волі народу. Легітимне не те рішення, яке виражає нібито вже сформовану волю народу, а те, в обговоренні якого взяла участь якомога більша кількість громадян [6].

Тобто, згідно з Ю. Габермасом, деліберативна модель демократії знаходить своє практичне втілення в інститутах демократичної правової держави у формі інституціалізації соціального дискурсу як вищої форми комунікації, причому не лише у вигляді публічного обговорення суспільних проблем, але й за рахунок реалізації права громадськості на участь у процесі прийняття рішень. Вона стає основою для формування раціонально усталеного суспільного консенсусу, що змінив сферу впливу держави. При цьому громадськість (нім. *Offentlichkeit*), за Ю. Габермасом, – це суспільний простір між ринком і державою, де формується громадська думка й інститути громадського контролю за діяльністю держави. Таким чином, відбувається становлення нового типу владних відносин, згідно з яким реалізація організованих інтересів відбувається безпосередньо між їх носіями та державою [10].

Ю. Габермас, як і інші німецькі філософи, представники комунікативного напрямку, переосмислив питання відношення індивіда й суспільства до держави, змістивши акценти на принципи політичної участі індивідів у процесі прийняття рішень, на форми такої участі. Теорія комунікативної дії Ю. Габермаса й розроблена в її контексті модель деліберативної демократії послугували вагомим внеском у розуміння сутності сучасних механізмів взаємодії влади та суспільства й можуть розглядатись як теоретико-методологічні основи у процесі формування комунікативної парадигми публічного врядування.

Спроба дослідити сутнісні особливості нової парадигми та її відмінності від традиційної суб’єктно-об’єктної в контексті теорії комунікативної дії змогу сформулювати такі теоретичні положення й узагальнення.

На відміну від суб'єктно-об'єктної парадигми, в межах якої управління розглядається як цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління з метою зміни стану або поведінки останнього (цілераціональна дія за М. Вебером), з точки зору комунікативної парадигми доцільно трактувати управління через призму поняття інтерсуб'єктивності: суб'єкт не лише здійснює вплив на об'єкт, але й узгоджує свої дії з приводу даного впливу з іншими суб'єктами (співсуб'єктами) управління.

До основних відмінностей комунікативної парадигми управління від традиційної суб'єктно-об'єктної слід віднести такі:

– за характером управлінської дії: остання є не лише цілераціональною (спрямованою на досягнення результату), але й, передусім, комунікативною (спрямованою на досягнення взаєморозуміння);

– за характером управлінських відносин: комунікативна парадигма будується переважно на логіці горизонтальних партнерських суб'єктно-суб'єктних відносин;

– за механізмом реалізації управлінського впливу: перехід від адміністративного примусу до соціального дискурсу (як вищої форми комунікації), що передбачає узгодження інтересів співсуб'єктів з метою зближення їх позицій шляхом аргументації та переконань.

Іншими суттєвими ознаками є такі:

– мультисуб'єктність: існування декількох взаємозалежних центрів управлінського впливу, взаємодія яких формує мультицентричну структуру суб'єкта управління;

– мультирівневість: суб'єкт управління є системою, що складається з  $n$ -ї кількості рівнів різного ступеню складності, кожен з яких базується на взаємодії елементів відповідної підсистеми;

– інтерсуб'єктивність як спосіб існування суб'єкта управління: суб'єкт управління є відносинами, в рамках яких виникає взаємозалежність двох або декількох співсуб'єктів, і не існує поза цими відносинами;

– рівноправність співсуб'єктів управління: недотримання інтересів або домінування будь-якого із співсуб'єктів порушує баланс системи й унеможливує виконання суб'єктом управління покладених на нього функцій;

– гнучка, динамічна структура суб'єкта управління: кількісний і якісний склад співсуб'єктів може змінюватися залежно від характеру та масштабу вирішуваних завдань.

Комунікативна парадигма не заперечує існування суб'єктно-об'єктного типу відносин. Однак в її рамках відбувається якісна трансформація об'єкта управління з об'єкта впливу на мету взаємодії співсуб'єктів.

До концептуальних засад, що визначають сутність комунікативної парадигми публічного врядування, віднесено такі:

– перетворення держави з монопольного суб'єкта суспільного розвитку на одного зі співсуб'єктів;

- набуття статусу співсуб'єктів управління бізнесом і громадськістю (“трикутник влади”), тобто системними суб'єктами суспільного розвитку, які мають достатні ресурси впливу на прийняття суспільно значущих рішень;
- розуміння державного управління як цілеспрямованого процесу узгодження інтересів влади та суспільства;
- регулювання взаємодії співсуб'єктів управління на основі комунікативної етики та комунікативної раціональності;
- виконання громадськістю ролі суб'єкта контролю й легітимізації владної системи в процесі соціального дискурсу.

Складність і комплексність досліджуваної проблеми обумовлює необхідність подальших зусиль науковців стосовно поглиблення теоретичних засад і розробки практичних механізмів заміни традиційної моделі державного управління в Україні новою моделлю публічного врядування, побудованою на основі положень соціально-філософської комунікативної парадигми.

#### Література:

1. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : [монографія] / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2003. – 236 с.
2. Корженко В. В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції Governance / В. В. Корженко, В. В. Нікітін // Державне будівництво [Електронне фахове видання]. – 2006. – № 1. – Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/doc/1/01.pdf>.
3. Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : [монографія] / В. М. Мартиненко. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2003. – 220 с.
4. Молодцов О. В. Парадигма публічного управління у вимірах інформаційного суспільства / О. В. Молодцов // Зб. наук. пр. НАДУ ; за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К., 2004. – Вип. 2. – С. 78–88.
5. Нікітін В. В. Концептуальні засади “діалогічної” моделі державного управління / В. В. Нікітін // Державне будівництво [Електронне фахове видання]. – 2006. – № 1. – Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/doc/1/01.pdf>.
6. Хабермас Ю. Политические работы / Ю. Хабермас ; [пер. с нем. Б. М. Скуратов]. – М. : Праксис , 2005. – 361 с.
7. Crozier M. La Société bloquée / M. Crozier. – Paris : Seuil, 1999. – 201 p.
8. Crozier M. Le phénomène bureaucratique / M. Crozier. – Paris : Seuil, 1971. – 82 p.
9. Crozier M. Etat modeste, Etat moderne? Strategie pour un autre changement / M. Crozier. – Paris : Fayard, 1997. – 314 p.
10. Habermas J. Theorie des kommunikativen Handelns / J. Habermas. – В. I-II. – Frankfurt, 1981. – 524 s.