

УДК 35.75:32

Н. Попович

ПАРАДИГМАЛЬНІ ЗАСАДИ ОПТИМІЗАЦІЇ КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ СФЕРИ

Запропоновано новий погляд на оптимізацію політико-адміністративних комунікацій у контексті взаємодії парадигм. Наголошено на конструктивному потенціалі парадигмальних змін для забезпечення ефективності комунікації. Акцентовано на впливі взаємодії парадигм на формування компетентностей суб’єктів комунікативного процесу.

Ключові слова: державне управління, державний менеджмент, політико-адміністративні відносини, парадигма, суб’єкт, комунікація, дискурс, компетентність.

Світова наука державного управління за останні двадцять років характеризується активною зміною парадигм, що регулюють її розвиток. Як відомо, під час завершення та припинення дії попередньої парадигми або гальмування її подальшого розвитку виникає система змін, що спричиняє розгортання модернізаційних процесів у державі [1]. За цього модернізація держави передбачає здійснення певних кроків, зокрема з боку науковців, відповідно до певної бажаної базової моделі держави, з її змістом і критеріями модернізації. Потрапляючи в центр наукових досліджень, у цьому змінюваному парадигмальному просторі, комунікативні характеристики політико-адміністративної взаємодії потребують визначення в сучасному модернізаційному контексті.

Вивчення парадигмальних причин трансформацій комунікативних зв’язків не є новими для наукової галузі державного управління. Дослідження відомими українськими та зарубіжними ученими процесів політико-адміністративної комунікації склалися у сталі традиції і сформували підґрунтя для вивчення особливостей політико-управлінських відносин сучасного періоду реформування та модернізації.

У контексті парадигмальних характеристик, вивчення політико-адміністративних відносин базується на напрацюваннях зарубіжних і вітчизняних авторів із теорії парламентаризму, політичної, адміністративної системи та системи державного управління. На парадигмальних засадах формування політико-адміністративної взаємодії наголошували Б. Буник, О. Валевський, В. Голубь, В. Гошовська, Ю. Кальниш, В. Мартиненко, Г. Почепцов, І. Рейтерович, О. Руденко, В. Саламатов, В. Солових, О. Соснін, Ю. Сурмін, Т. Федорів; із зарубіжних – Т. Kuhn, R. Behn, C. Hood, S. Ellingson, M. Maserumule, А. Жуковський, В. Комаровський, Ю. Плотинский.

Виділення невіршеної раніше частини загальної проблеми пов’язано з виявленням конструктивного напрямку взаємодії та зміни управлінської парадигми, як ресурсу ефективності комунікативних процесів, для оптимізації політико-управлінських відносин.

Метою статті – обґрунтування конструктивного потенціалу зміни та взаємодії парадигм у комунікативному контексті їх оптимізації.

Осмилення залежностей, відповідно до яких зі стійкою періодичністю посилюється наукова увага до оптимізації політико-адміністративних відносин, відбувається водночас зі спостереженням над парадигмальними змінами. Важливо згадати, що традиційна

модель державного управління Вебера-Вільсона, побудована на дихотомії політики та адміністрації, отримала розвиток у парадигмі традиційної теорії державного управління.

Отже, політико-адміністративна комунікація є синтезом дії двох споконвічно розділених наукових парадигм – бюрократичної, що стосується виключно внутрішніх аспектів формування та функціонування механізму державного управління, і власне політичної. Останню відрізняє увага до зовнішніх параметрів державного управління та діяльності державної служби – питання причетності до прийняття політичних рішень, її політичної ролі, здійснення функції медіатора у взаємодії з суспільством, демократизації державної служби, участі громадян у діяльності виконавчої влади, проблем контролю за політико-управлінською дієвістю, формування та еволюція політико-адміністративних систем і моделей [2]. На сьогодні є актуальною проблема пошуку оптимального співвідношення не лише цих парадигм, пошуку можливості їх ефективної взаємодії, під впливом того, що на кінець ХХ ст. вже змінилося саме уявлення наукового співтовариства про те, якими повинні бути відносини між різними типами розуміння й описування дійсності в рамках предмета дослідження кожної науки.

Про кризу традиційної парадигми у базовій моделі державного управління почали говорити з 70-х рр. ХХ ст. [3]. Однак буде помилкою думати, що в один якийсь часовий момент у науці галузі було вирішено, що традиційна парадигма державної адміністрації потребує заміни. Зміна парадигми є складною та поступовою, насамперед науковою справою, тому що конкретні парадигми містять відбиток періодів розвитку науки, яка їх утворює, і формуються протягом послідовної зміни один одного етапів наукового розвитку.

Як зазначив американський філософ Т. Кун: “У дослідника може виникнути спокуса вигукнути, що, коли парадигми змінити, сам світ зміниться разом з ними. З утвердженням нової парадигми, вчені беруть до використання нові інструменти і нові погляди. Ще більш важливо, що під час парадигмальної революції вчені бачать речі по-іншому” [4]. Класичним баченням сутності та ролі парадигми є концепція ученого: під парадигмою розуміють загальну для певної наукової спільноти методологічну модель пізнання або, за словами самого Т. Куна, “визнані всіма наукові досягнення, які впродовж певного часу дають науковому товариству модель постановки проблем і їх розв’язання”.

Доведено, що тривалі періоди сталості (застою) змінюються короткочасними швидкими змінами, у процесі яких і відбуваються новоутворення. У цю схему вкладається розроблена Т. Куном модель чергування етапів “нормальної” науки та революційних переходів до нової наукової парадигми. З’являється все більше робіт, що розвивають ці ідеї змін різних типів [5].

Перехід від однієї домінуючої парадигми до іншої не має на увазі її буквальної заміни або повного заперечення, а, швидше, виявляється у зміні поглядів на дискурс, у нових пріоритетах, методах, метафорах і перспективах; в “усунутій” формі містяться ідеї та досягнення всіх попередніх парадигм. У цьому контексті розвиток науки і практичної діяльності здійснюється за допомогою загальноприйнятої парадигми, тобто практикованих форм, методів і способів дослідження дійсності. Тим самим, парадигма поєднує в собі теорію і методологію, є теорією, спрямованою на подальший приріст знання, та його практичне застосування.

Т. Кун також досліджує причини виникнення наукових аномалій, що призводять до заміни старої парадигми новою. Він стверджує, що парадигма “вибухає” зсередини під тиском “аномалій”. На його думку, це подібне до переселення в інший світ з новою

системою чуттєвого сприйняття. Паралельно з цим виникає і нова, у порівнянні з попередньою, мова (характерні терміни, що називають нові поняття), а накопичені попередньою парадигмою знання відкидаються після її краху.

Якщо в модерну епоху розвитку науки такі різні типи розуміння, тобто парадигми, розглядалися як альтернативні та взаємовиключні, і проблема полягала у виборі “правильної” парадигми та відбракуванні “неправильних”, то сьогоднішня постмодерна ментальність диктує, навпаки, необхідність *взаємодії та продуктивної співпраці парадигм*. Як зауважують, “альтернативна” модель роботи з методологічними парадигмами змінилася “комплементарною” моделлю [6].

У нашому розумінні, будь-яка сучасна парадигма – це система знань і цінностей, що визначає пріоритети у виборі цілей і засобів їх досягнень, система цілісного осмислення пізнавальної та практичної діяльності. Необхідно підкреслити, що, за усталеним на сьогодні розумінням, парадигмальна модель стосується не лише методології дослідження, але й методології практичного втілення здобутих знань, зокрема методології змін суспільно-владних відносин.

Як правило, ослаблення однієї парадигми відбувається в результаті піднесення альтернативної. За твердженням Т. Куна, “рішення про відмову від однієї парадигми є завжди одночасним ухваленням рішення про прийняття іншої, і рішення, що призводить до цього, включає порівняння обох парадигм за природою і одну з одною” [7].

Парадигмальні зміни передбачають порівняння теорій, жодна з яких, як доводить практика, не працює бездоганно. Наприклад, за наявності проблеми з реформуванням державного управління – відповіддю будуть зміни управлінського напрямку. Як відзначає R. Behn, “прямою відповіддю на недоліки традиційного державного управління, зокрема, на недоліки державної бюрократії” стала поява нової парадигми державного управління [8].

Недоліки базової парадигми, отже й моделі державного управління, детермінують кризові явища у політико-адміністративних відносинах, тим самим ставлять у залежність від домінуючої парадигми оптимізацію політичної та адміністративної комунікацій та регулюються нею. Оптимальні відносини передбачають їх характеристику як ефективних.

Ефективності взаємодії присвячена численна наукова література, де названо низку причин її неефективності. Так, серед причин неефективної взаємодії між суб’єктами управлінського процесу В. Голубь (Токовенко) називає порушення у комунікації, в інформаційному обміні потенційно ефективного керівництва і потенційно ефективних підлеглих [9]. Утворюється спектр можливих варіантів і моделей щодо такого співвідношення: від переважання політичного, тобто створення умов для неефективного адміністративного, і навпаки. У будь-якому з варіантів йдеться про дисбаланс у спрямованості управлінської діяльності, за якого об’єктивна залежність від політичного задається поточним політичним курсом і не дає можливості відмежуватися від цього впливу.

Як про варіант альтернативи на сьогодні говорять про парадигму державного менеджменту. Нова парадигма ставить нові завдання до обох складових політико-адміністративних відносин. Відповідно до принципів цієї моделі, усі шаблі відносин: між менеджерами та політиками, управліннями та громадськістю – змінюються. Увага розподіляється не симетрично: політична складова здійснює перенос низки своїх функцій на управлінську і ставить нові якісні вимоги – професійний менеджмент, до якого адміністрація ще не здатна, а громадянське суспільство не готове. При цьому нові права

накладають нові обов'язки: державні службовці мають відповідати за результати. Відносини між політиком і менеджером стають прозорішими і ближчими, ніж раніше. Це не технократичні форми менеджменту як такого – державний менеджмент стає формою політичного.

Державний менеджмент називають результатом взаємодії владних складових і кульмінацією процесу реформ. За S. Ellingson, сучасна модель політико-адміністративних відносин обов'язково має врахувати основні моменти, що стосуються менеджменту [10]. Модель, запропонована ученим, і модель управління в державному секторі, мають спільні сутнісні ознаки, за якими політико-адміністративні відносини в умовах дії нової парадигми орієнтовані на основну функцію державного менеджменту – *стратегію*. Ця функція стосується майбутнього організації, встановлення цілей і пріоритетів та побудови планів для їх досягнення. В. Vozeman і J. Straussman стверджують, що успішний державний менеджмент “неминуче вимагає відчуття стратегії; що є більш широким, більш комплексним, і менш конкретним функціональним досвідом, ніж державне управління” [11].

Традиційно управлінцям було достатньо концепції стратегії, так би мовити “даної”, щоб реалізовувати політичний курс, і при цьому не відповідати за політику чи за стратегію. Однак зосередженість управлінців щоденно лише на вирішуванні завдань створює небезпеку позбавити уваги довгострокові цілі, закладені в стратегії. Як нова парадигма, підготувавши зміни в державному секторі, державний менеджмент створює підґрунтя фундаментальних змін його ролі та місця в структурі державного управління; змінивши пріоритети взаємодії з політиками, готує умови для перспектив переходу державної служби від адміністрування до державного менеджменту.

З огляду на це, взаємодія парадигм актуалізує питання компетентності управлінців. При цьому унікальність компетентності управлінців, особливо вищих гілок управлінської вертикалі, полягає у здатності працювати в умовах, коли потрібно і входити в конкретні професійні рамки, і, водночас, перебувати під впливом політичної ситуації, яка може бути нестійкою. Вищі державні службовці відіграють політичну роль, їх компетентності об'єктивно перетинаються з компетентностями політиків. За умов політизації взаємодії суб'єктів владних гілок, перелік знань і навичок змінюється, відбувається зростання їх кількості та змістовної якості, створюючи дефіцит певних навичок і знань.

Парадигмальний вплив зачіпає складові професійної компетентності державних службовців усіх рівнів. Компетенції ускладнюються необхідністю вміння визначати відповідні політичні цілі та шукати шляхи їх досягнення з урахуванням мінімальних соціальних витрат. Коли йдеться про розвиток компетенцій, то під цим розуміється розвиток необхідної поведінки, реалізація власного потенціалу щодо набуття знань і навичок, потрібних для забезпечення безперервності процесу і практичної реалізації політичного курсу.

Очевидно, що політичний та адміністративний простори виявляють схильності не так до взаємодії, взаємовпливу, як до взаємонакладання, перетинання та утворення нових форм і їх варіантів, що стають результатом такого накладання та перетинання.

Усе частіше практика оптимізації політико-адміністративних відносин підтверджує, що немає остаточних формул (моделей) відносин між політиком і управлінцем, є взаємодія та актуальні комунікативні навички. Основні навички, необхідні державному менеджеру, – навчитися, як будувати відносини із бюрократичним політиком, щоб мати змогу взаємодіяти з політиками і з зовнішнім середовищем на умовах взаємної вигоди.

У вимірі парадигмальних змін в державному управлінні, компетенції державних службовців постають більш актуальними, хоча компетенції політиків також необхідні для оптимізації їх комунікативних відносин. Значущість компетенції стосується того, що саме державний службовець має чи повинен мати відповідну кваліфікацію, досвід або здібності, щоб могли забезпечити виконання політичного курсу. Це означає також уміння знаходити творчі рішення для реалізації політики в найкращий спосіб у межах заданих обмежень. Такий державний службовець має бути менеджером, саме тому управлінські здібності державного службовця набувають все більшого значення на етапі становлення парадигми державного менеджменту.

Бути хорошим менеджером і реалізатором політики означає різні, а іноді й суперечливі ролі для однієї особи [12]. До змісту спільних для політиків і управлінців компетенцій можна зарахувати, крім поняття стратегії, поняття тактики. Це рівень планування та управління реалізацією державної політики. Якщо стратегія формується як загальна мета руху, то тактика пов'язується з кожним його етапом, який є одночасно і самостійним процесом і елементом цілого [13].

Компетенції кожного наступного рівня ґрунтуються на компетенціях нижчих рівнів. Ступінь відповідності здібностей (потенціалу) управлінця поставленим до нього вимогам характеризує його компетентність. Отже, сутність компетенції визначається сутністю управлінської діяльності. Серед нагальних проблем щодо компетентності постає проблема відповідності тактики стратегії як відповідність прийняття політичного курсу та його реалізації. Можна бути компетентним стратегічно, але некомпетентним тактично і навпаки, у будь-якому випадку – результат буде негативним. Державний службовець має бути обізнаним із основними алгоритмами, що є основою повторюваності політичних процесів (на політичних технологіях), а успішні результати державної політики стають тим лакмусом, який наочно підтверджує компетентність адміністративної еліти.

Доцільно відзначити, що однією з суттєвих ознак визнання необхідності державного менеджменту як нової парадигми є те, що імпульс здебільшого виходить від політичного керівництва, а самі політики переконані в його конструктивному потенціалі. Зміна парадигми від традиційної моделі до менеджеризму спричиняє зміну теорії бюрократії у своєму урядовому контексті економічною теорією і ринковою ідеологією, а реформи державного сектора пов'язані з рухом, який найбільш часто згадується в науковій літературі як “державний менеджмент”. Такі зміни в державному секторі призводять до фундаментальних змін його ролі та місця в суспільстві.

У парадигмальному сенсі державне управління є похідним від теорії бюрократії, а ринок, як відомо, є альтернативою бюрократії. Тому, на етапі становлення нової парадигми можуть створюватися певні загрози: перехід від традиційного адміністративного державного управління до неконтрольованого диктату ринку формує загрозу превалювання ринкової парадигми. Небезпека ховається у загрозі втрати сферою державного управління ознак “публічності”, що привноситься ринковою парадигмою в характеристику *громадян як споживачів*. На сьогодні такі характеристики розцінюються аналітиками галузі, як викривлення дійсності, де громадяни стають клієнтами, а відносини будуються на засадах взаємної вигоди. М. Masegumule стверджує, що концепція *клієнт* і її теоретичні передумови, що криються в засадах приватного підприємництва, не може бути характеристикою людей у суспільстві; крім того, люди стають клієнтами, коли вступають у транзакційні відносини взаємної вигоди [14].

За таких умов теоретиками державного управління з метою оптимізації комунікативних процесів і спільного вирішення суспільних, економічних та екологічних проблем розробляються для приватних підприємств і державних адміністрацій науково обгрунтовані способи оптимізації взаємодії. Ситуація ускладнюється тим, що розділені за способом мислення, професійною мовою, діями у різних сферах діяльності, сторонами важко зближуються та доходять порозуміння, адже ні державні адміністратори, ні керівники-підприємці ще не мають і не можуть мати єдиних, що виходять за межі їх специфічних сфер діяльності, професійних знань і умінь [15].

Висновки

Оптимізація комунікативної взаємодії політичної та адміністративної сфери перебуває в умовах постійної залежності від домінуючої парадигми. В оцінці конструктивного потенціалу зміни базової парадигми та взаємодії парадигм підсумовуємо, що теорія державного менеджменту здійснює суттєвий вплив на становлення сучасного дискурсу державного управління, визначаючи тим самим вектор його подальшого становлення.

Будучи водночас і механізмом ускладнення, і регулятором оптимізації політико-управлінських відносин, парадигмальні трансформації спричиняють зміни у змісті компетентностей політиків і управлінців. Складність проблеми потребує постійного наукового моніторингу комунікативних процесів.

Література

1. Сурмін Ю. Модернізація держави / Ю. Сурмін // Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. — К. : НАДУ, 2011. — Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. кол. : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпуганко (співголова) та ін. 2011. — 748 с.
2. Политико-административное управление [Текст] : учебник / под общ. ред. В. С. Комаровского, Л. В.Сморгунова. — М. : Изд-во РАГС, 2004. — 496 с.
3. Попович Н. Г. Эволюция парадигмы в контексте модернизации государственного управления [Текст] / Н. Г. Попович // Вестник КРСУ [Электронный ресурс]. — Бишкек : Изд-во Кыргызско-Российский Славянский университет, 2013. — Т. 13. — № 10. — С 42—46. — Режим доступа : https://freemail.ukr.net/attach/get/13848502630558208820/1/Вестник_10_2013%20%20для%20Попович%20Н.Г.pdf.
4. Кун Т. Структура научных революций [Текст] / Т. Кун. — К. : Port-Royal, 2001. — 228 с.
5. Плотинский Ю. М. Модели социальных процессов [Текст] : учеб. пособ. для высш. учеб. завед. / Ю. М. Плотинский. — изд. 2-е, перераб. и доп. — М. : Логос, 2001. — 296 с.
6. Жуковский А. Г. Современные парадигмы политологического исследования [Текст] : [монография] / А. Г. Жуковский. — Ростов-на-Дону : Изд-во СКАГС, 2009. — 232 с.
7. Kuhn Thomas S. The Structure of Scientific Revolutions [Text]. — Chicago : University of Chicago Press, 1970. — P. 77.
8. Behn Robert D. The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic accountability / D. R. Behn // International Public Management Journal [Text]. — 1998. — № 1/2. — P. 64—131.

9. Токовенко В. В. Політичне керівництво і державне управління : проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії [Текст] : [монографія] / В. В. Токовенко. — К. : Вид-во УАДУ, 2001. — 256 с.
10. Ellingson S. Understanding the dialectic of discourse and collective action: Public debate and rioting in antebellum Cincinnati / S. Ellingson // American Journal of Sociology [Text]. — 1995. — № 101. — P. 100—145.
11. Bozeman B. Public Management Strategies [Text] / B. Bozeman, D. J. Straussman. — San Francisco : Jossey-Bass, 1990. — P. 214.
12. Hood C. The politics of Public Service Bargains. Reward, competency, loyalty – and blame [Text] / Hood C., Lodge M. — Oxford : University Press, 2006. — P. 98.
13. Семенченко Ф. Г. Політична компетентність та політична відповідальність як чинники політичної діяльності [Електронний ресурс] / Ф. Г. Семенченко. — Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2011_43/Gileya43/P12_doc.pdf.
14. Maserumule M. H. Deconstructing and reconstructing the discourse on the theory of public administration [Electronic resource] / M. H. Maserumule. — Access mode : patnet2012.files.wordpress.com/.../mashupy.
15. Модернізація України – наш стратегічний вибір [Текст] : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. — К. : [б. в.], 2011. — 416 с.

N. Popovych

PARADIGMATIC BASIS OF OPTIMIZATION OF COMMUNICATIVE INTERACTION OF POLITICAL AND ADMINISTRATIVE SPHERE

The new perspective to optimizing political and administrative communication in the context of paradigms interaction is suggested. The constructive potential of paradigmatic changes to ensure effective communication is emphasized. The attention is paid to the effect of paradigms interaction on the formation of competences of the subjects of communication process.

Key words: public administration, public management, political and administrative relations, paradigm, subject, communication, discourse, competence.