

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 342

ПАРАДИГМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Василенко О.М.

аспірантка Запорізької державної інженерної академії

I. Вступ

Державне управління як самостійна сфера наукової думки та практичної діяльності розвивається протягом багатьох століть. Проблеми державного управління розглянуто в наукових працях таких вітчизняних учених, як В. Авер'янов, А. Мерзляк, О. Молодцов, О. Мордвінов, Р. Мухаєв, О. Оболенський, В. Огаренко, І. Шкурат, Х. Хачатурян та ін.

На сучасному етапі дедалі більше зростають вимоги до наукової обґрунтованості державного управління, що зумовлює об'єктивну необхідність розроблення та впровадження принципово нових чи кардинально модернізованих підходів до державно-управлінської діяльності [6, с. 7].

Негативним чинником розвитку науки є відсутність видань, у яких би повністю у вигляді термінологічної ієрархії відображалися теоретичні результати еволюції в галузі "Державне управління". Необхідність створення жорсткої термінологічної системи є невід'ємною складовою парадигми державного управління. Саме тому досить актуальним залишається визначення поняття "парадигма державного управління".

II. Постановка завдання

Метою статті є розкриття сутності понять "парадигма" та "державне управління", формування поняття "парадигма державного управління".

III. Результати

Поняття "парадигма" було введено позитивістом Г. Бергманом для характеристики нормативності методології, однак значного поширення набуло завдяки працям американського вченого Т. Куна. Намагаючись вибудувати теорію наукових революцій у праці "Структура наукових революцій", він запропонував систему понять, серед яких важливе місце займало поняття парадигми, тобто "...визнані усіма науковими досягненнями, які протягом певного часу дають модель постановки проблем та їх розв'язання наукової спільноті" [1, с. 15].

В. Мельник вважає, що парадигма – це точка зору щодо природи досліджуваного класу явищ, яка панує у сфері наукової спільноти в той чи інший період розвитку певної галузі знань. Як правило, парадигма знаходить виявлення у підручниках або класичних працях учених, вона на довгі роки служить логічною моделлю визначення ряду пізнавальних проблем та вибору методу їх вирішення в кожній галузі науки [5, с. 524].

На думку І. Танчина, парадигма – це сукупність переконань, цінностей і методів, які визнаються певним науковим співтовариством; певне науково-теоретичне, концептуальне та методологічне бачення світу, яке скеровує під певним кутом зору науковий підбір проблем та емпіричного матеріалу, що обґрунтовує теорію [10, с. 145].

Р. Мухаєв дає таке визначення парадигми. На його думку, парадигма – це класична наукова розробка, яка сприймається представниками дисципліни як зразок та стає основною метою наукової традиції. Як модель теоретичного тлумачення проблеми вона задає логіку організації знань та формує певне розуміння управлінських явищ [8, с. 73].

Що стосується визначення державного управління, то їх теж наводиться досить багато. У суспільних науках державне управління часто розуміється в широкому та вузькому значеннях. У вузькому розумінні – адміністративна, виконавчо-розпорядча діяльність держави. У широкому – організаційна діяльність держави, державне регулювання різних суспільних відносин шляхом діяльності усіх гілок державної влади – законодавчої, виконавчої та судової, їх органів, державних службовців [12, с. 37].

В. Малиновський, характеризуючи державне управління, зазначає, що це "один із видів діяльності держави, суттю якого є здійснення управлінського організаційного впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських

функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод" [4, с. 19].

О. Рой стверджує, що державне управління – це процес регулювання відносин всередині держави за допомогою розподілу сфер впливу між основними територіальними рівнями та гілками влади [9, с. 14].

Р. Мухаєв зазначає, що парадигми державного управління називаються школами та напрямками [8, с. 74].

Перша школа – класична або адміністративна. Класична школа насправді включає в себе два напрями. Перший – школа наукового менеджменту (1903 р.). Ця теорія розроблена на початку ХХ ст. Ф. Тейлором, Г. Емерсоном і Г. Фордом, які розглядали управління як механізм, що діє в результаті комбінації ряду чинників, за допомогою яких можна домогтися певних цілей з максимальною ефективністю при мінімальних витратах ресурсів. Потім, у 1916 р. виник другий напрям – адміністративна школа управління. Її метою була розробка провідних принципів організації професійного державного управління. Вона досить вдало використала теорію наукового менеджменту (або теорію факторів), запозичену з організації управління в бізнесі, і перенесла її на організацію державного адміністрування. Прихильники адміністративної школи вірили в універсальність цих принципів. Їх не турбували соціальні аспекти державної діяльності. Вони прагнули поглянути на організацію управління з точки зору широкої перспективи, намагалися визначити загальні характеристики та закономірності державної організації.

У рамках класичної школи система державного управління постає як регламентована від верху до низу ієрархічна організація лінійно-функціонального типу з чітким визначенням функції кожної посадової категорії. Слід підкреслити, що така модель досить ефективна в умовах стабільного соціального середовища й однотипних управлінських завдань і ситуацій. Вона до цього часу знаходить своє застосування на різних рівнях державного управління.

Слідом за адміністративною школою в 30-ті рр. ХХ ст. в теорії державного управління виникла школа людських відносин, засновником якої був американський соціолог Е. Мейо. Вона критикувала класичну школу за механіцизм та ігнорування ролі людини, її потреб, неухвагу до проблем мотивації працівників як факторів ефективності управління виробництвом, організацією.

Багато методів, розроблені школою людських відносин, ефективні лише у такій вузькій сфері державного адміністрування, як управління персоналом, де важливим є особистий вплив керівника на співробітників для своєчасного прийняття рішень та їх успішної реалізації. До сфери оперативного і стратегічного державного управління вони малозастосовні. Цілковито актуальні для теорії державного управління різні мотиваційні моделі поведінки, які можна застосовувати в процесі вироблення та прийняття державних рішень.

Згодом на зміну школи людських відносин приходить емпірична школа. Прихильники цієї школи (Д. Мідлер, У. Форд, Г. Саймондс) претендували на роль творців загальної науки управління, або менеджеризму. При цьому в їх працях проглядалася прикладна орієнтація в аналізі управління підприємством з метою формулювання конкретних практичних рекомендацій. Вони вивчали трудові відносини, відносини підприємця та робітника, організацію виробництва.

Теоретики школи соціальних систем розглядали організації як соціальне ціле, досліджували питання мотивації, стимулювання, авторитету і влади, комунікацій в організації, прийняття рішення людиною, моделюючи внутрішньоорганізаційні процеси та їх комбінації, з'ясовуючи, які з цих комбінацій найбільш ефективні з погляду цілей організації. Серед найбільш відомих її представників: І. Ансофф, Ч. Барнард, А. Етціоні, Дж. Марн, Г. Саймон, Р. Сайерт і Ф. Селзник.

Мережевий підхід до публічного управління є відповіддю на зміни умов, у яких здійснюються політика й управління громадськими справами. Філософія публічного управління за останні десятиліття істотно змінилася, що змушує шукати нові моделі управління. Зросла складність відносин між різними групами населення, високий рівень суспільних потреб і сподівань, великий масштаб невизначеності і ризику, зріс вплив міжнародного фактора на внутрішню політику держави, падіння довіри населення до центральних органів управління – усе це привело до перегляду традиційних управлінських підходів. З огляду на це експерти ООН вважають, що сьогодні до державного управління необхідний новий підхід. Для того, щоб державне управління було успішним, воно має приводити до змін у загальних настроях та способі життя громадян.

Важливою зміною в практиці державного управління стала його політизація. Відбулося істотне зближення політиків та адміністраторів у державному управлінні. Класична модель державного управління передбачала чіткий розподіл політичних і адміністративних функцій державного управління: по-

літики приймали рішення, чиновники повинні були залишатися політично нейтральними і ці рішення виконувати, не втручаючись у політичний процес. Сьогодні адміністративні функції управління значно політизувалися. Сучасні державні чиновники на високих політичних посадах змушені прислухатися до настроїв громадськості та рахуватися з думками в парламенті.

Істотно змінився також стиль державного управління. На початку ХХ ст. чиновники уникали ризикованих дій, не любили змін, боялися зробити помилку, оскільки вони були адміністративно карані. Адміністративні реформи та новації ХХІ ст. змінили стиль державного управління. Вони вимагали від державних службовців пристосування до нових умов і вироблення нового управлінського стилю – динамічного і нотаційного.

Школа поведінкових наук в управлінні становить широкий спектр напрямів – від біхевіоризму до теорії раціонального вибору. Біхевіористи пропонували аналізувати лише спостережувану поведінку, не брати до уваги суб'єктивні наміри особистості та ціннісні орієнтації і розглядати типи реакцій людини на впливи зовнішнього середовища. В основі теорії раціонального вибору лежать три принципи: 1) індивід завжди прагне до певної мети або результату, який визначається в термінах корисності чи вигоди; 2) він здатний адекватно, раціонально оцінювати інформацію про ситуацію, у якій перебуває; 3) він вибирає ті способи досягнення мети, які є найбільш оптимальними в цей момент, які максимізують отримання ним необхідного результату.

Крім шкіл та напрямів, існують й інші трактування державно-управлінської парадигми. Український учений О. Молодцов представляє її як зразок, приклад, еталон, що застосовується для доведення певних смислових зв'язків між явищами тієї чи іншої сфери, вирішення проблем, що виникають, методи та принципи дослідження. Парадигма, реалізована у практичну діяльність, являє собою сукупність основних принципів та правил (писаних і неписаних), які визначаються не лише регламентуючими документами, а й сукупністю норм, цінностей, зразків поведінки, які часто діють не тільки на свідомому, а й на неусвідомленому рівнях [7].

Х. Хачатурян вважає, що сучасна парадигма державного управління має бути міждисциплінарною, формуватися в результаті синтезу даних різноманітних соціальних наук, філософської методології та розуміння завдань дослідження їх соціального й когнітивного контексту [13, с. 102].

Дослідник І. Шкурат пропонує два підходи до визначення державно-управлінської парадигми: 1) вихідна концептуальна схема, модель постановки проблем та їх вирішен-

ня, методів дослідження, які домінують протягом певного історичного періоду; 2) система основних наукових досягнень – теорій методів, відповідно до яких організовується діяльність, тобто теоретичний опис чи модель постановки проблеми, яка взята за зразок вирішення завдань [14, с. 218].

IV. Висновки

На основі багатотисячового теоретичного та практичного досвіду слід зазначити, що сучасне розуміння парадигми державного управління сформувалося під впливом різних шкіл управління, увібравши в себе всі їх найкращі здобутки.

Аналізуючи парадигми теорії державного управління, які подані у вигляді шкіл і напрямів, можна зробити висновок, що основні погляди представників цих шкіл пов'язані з менеджментом. Державне управління нерідко ототожнюється з державним менеджментом. Існує думка, що перше поняття ширше, тоді як менеджмент розглядає та вирішує управлінські проблеми у дещо вузких сферах (менеджмент освіти, менеджмент охорони здоров'я тощо). Іншими словами, менеджмент і державне управління є різними формами соціально-економічного управління, які не можна ототожнювати [1, с. 86]. Саме тому вітчизняні науковці з державного управління говорять про необхідність формування нової парадигми державного управління й розроблення на її засадах нової управлінської моделі (парадигмальної моделі), адекватної викликам сьогодення [10, с. 28].

Державне управління є мультипарадигмальною галуззю знання, має кілька відносно самостійних парадигм, які пов'язані методологічним змістом. Виділяють практичну, інституційну, діяльну, нормативно-правову, системну, інструментальну, інноваційну парадигми. У цілому парадигма державного управління – це науково-теоретичне, концептуальне та методологічне розуміння державного управління як організаційного регулювання різних суспільних відносин (законодавчої, виконавчої та судової влади, їх органів, державних службовців).

Література

1. Актуальні проблеми управління : монографія : у 2 т. / В. Огаренко, В. Корінев, К. Райхель, О. Бучнін, О. Мордвінов та ін. – Запоріжжя : КПУ, 2008. – Т. 1. – 472 с.
2. Бакуменко В.Д. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В.Д. Бакуменко, В.Н. Князев, Ю.П. Сурмін // Вісник УАДУ. – 2002. – № 2. – С. 11–27.
3. Государственное и муниципальное управление : справочник. – М. : Магистр, 1997. – 496 с.

4. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К. : Атака, 2005. – 240 с.
5. Мельник В.А. Современный словарь по политологии / В.А. Мельник. – Мн. : Книжный Дом, 2004. – 640 с.
6. Мерзляк А.В. Інформаційне забезпечення державного управління земельними ресурсами України : монографія / А.В. Мерзляк, В.А. Боклаг. – Запоріжжя : Вид-во КПУ, 2010. – 152 с.
7. Молодцов О.В. Сітьова парадигма територіального розвитку як наукова проблема / О.В. Молодцов // Аналітичний ресурс місцевого регіонального розвитку. Проект делегації України в Конгресі місцевих регіональних влад в Європі (КМРПБ). – 2003. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej2/txts/region/05movrnp.pdf>.
8. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления / Р.Т. Мухаев. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 575 с.
9. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления / О.М. Рой. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2005. – 336 с.
10. Танчин І.З. Соціологія : навч. посіб. / І.З. Танчин. – К. : Знання, 2007. – 351 с.
11. Теорія та історія державного управління : навч.-метод. посіб. / укл. В.Г. Воронкова, О.М. Кіндратець, В.М. Бобик, О.Є. Постол, М.А. Ажажа, Є.О. Коваленко. – Запоріжжя, 2009. – 232 с.
12. Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс / В.Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2003. – 320 с.
13. Хачатурян Х.В. Методологічні підходи до аналізу інновацій у державному управлінні / Х.В. Хачатурян // Вісник НАДУ. – 2005. – № 3. – С. 101–106.
14. Шкурат І.В. Концептуальні підходи до аналізу структури методології державного управління / І.В. Шкурат // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2006. – № 3. – С. 213–219.

Василенко О.М. Парадигма державного управління

Анотація. У статті визначено понятійно-термінологічний апарат парадигми державного управління; подано аналіз напрямів та шкіл теорії державного управління.

Ключові слова: державне управління, парадигма, державно-управлінська парадигма.

Василенко О.Н. Парадигма государственного управления

Аннотация. В статье определяется понятийно-терминологический аппарат парадигмы государственного управления; дается анализ направлений и школ теории государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, парадигма, государственно-управленческая парадигма.

Vasilenko O. Paradigm of Public Administration

Annotation. In this article determine the conceptual and terminological machinery of the paradigm of public administration; the analysis of directions and schools of public management's theory is given.

Key words: public administration, paradigm, public-administrative paradigm.