

## Соціальна філософія

**СУЧАСНІ ПАРАДИГМИ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:  
ТЕОРЕТИКО-ФІЛОСОФСЬКЕ ОСМИСЛЕННЯ**

Тетяна ГОНЧАРУК-ЧОЛАЧ

Copyright © 2010

**Актуальність теми.** Взаємодія управління, людини, влади і держави як один з показників розвитку суспільства набуває особливої актуальності в наші дні у зв'язку з тими значними соціальними і політичними трансформаціями, які відбуваються у світі, в тому числі і в Україні початку XXI століття. Це потребує ґрунтовного аналізу і переосмислення теоретико-філософських проблем державного управління, котре здійснюється під час взаємодії з людьми, владою і державою, що уможливить розуміння сутності, особливостей та механізмів дії управління суспільством та його благодатні перспективи.

У зв'язку із вищезазначеним нагальність теми дослідження є незаперечною. Соціальні трансформації, які відбуваються в Україні, вказують на потребу вдосконалення змісту та структури управління, яке стратегічно спрямоване на поліпшення добробуту людей, забезпечення стабільного розвитку суспільства. Відтак обґрунтування сучасних парадигм державного управління стає особливо актуальним для концептуально-теоретичного та методологічного висвітлення можливостей і шляхів удосконалення управління в нашій державі. Звідси **об'єктом** цього дослідження є аналіз сучасних методів державного управління у концепціях відомих учених та окреслення напрямів їх застосування. Водночас здатність управлінських структур долати загрозу надмірних соціальних напружень у життєдіяльності соціуму – це **предмет** дослідження такого управління як специфічного виду людської діяльності, яке охоплює як матеріальні, так і духовні процеси, характеризується як індивідуальним так і колективним наповненням, має принаймні три рівні функціонування – технологічний, прагматичний і морально-світоглядний.

**Методи дослідження.** В історії філософії проблеми управління, влади, людини і держави вивчалися на методологічному рівні

досить ґрунтовно, багатопланово та з різних філософських позицій. Щоправда ця філософська традиція недостатньо врахована сьогодні, коли в осмисленні цієї проблеми намітилася небезпечна технократична тенденція, яка відсуває на другий план “людський фактор”, духовність, культуру громадянина і суспільства в цілому та ігнорує вресіт-ресіт ідеальність, активність і творчий характер будь-якої праці. Між тим зазначена взаємодія покликана забезпечити високий рівень організації всіх управлінських структур та діяння соціальних механізмів, які гарантують порядок у суспільстві й порозуміння між народонаселенням, тобто покликані створити умови для ефективного управління розвитку соціуму.

Чинні суспільні процеси показують, що кожна соціальна спільнота сутнісно виходить з певного збігу матеріальних і духовних потреб та інтересів окремих людей, їхніх соціальних статусів і функцій. Інакше кажучи, суспільство формується і функціонує як соціальна система зі своїми законами, принципами і нормами існування, які стосовно загалу відіграють інтегративну роль. Але наявність всезагальної соціальної мети та інтересів, національної політичної чи економічної залежності людей один від одного не звільняє їх від тиску на них суперечностей, що неминуче виникають і перетворюють повсякдення на поле дії постійних конфліктів.

Отже, філософський аналіз взаємодії управління, людини, влади і держави уможливує більш чітко обґрунтування засадничих механізмів здолання актуальних соціальних суперечностей, конфліктів, вказує на доцільність створення гуманістично зорієнтованого громадянського суспільства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Здійснювані у світі радикальні економічні перетворення, динамічні інноваційні процеси

в усіх сферах життєдіяльності, а також загострення ринкової конкуренції і глобалізація економіки викликають надзвичайний інтерес до світового досвіду активізації людського фактору з метою підвищення ефективності і конкурентноспроможності організацій. У теорії і практиці управління у зв'язку з цим відбулася зміна парадигм, що зумовлює важливість проблеми узагальнення підходів до державного управління. Вочевидь індустріальна організація виробництва як передумова розширення масштабів промисловості і підвищення продуктивності праці потребує специфічних форм управління і нагляду за працівниками підприємств. Уперше управління, залишаючись особливим видом діяння, набуває рис продуктивної діяльності, без якої впорядковане функціонування суспільного виробництва практично неможливе.

Загалом у процесі розвитку суспільного виробництва відбулося поступове відокремлення працівників від засобів праці, що набуло вигляду відносин найманої праці і капіталу. Руйнуючи особисту залежність між людьми, капіталізм ставить на їх місце формальну особисту свободу індивіда, потрібну для здійснення ринкової угоди, що містить також й акт продажу робочої сили власникові засобів виробництва. Одночасно людина звільняється і від тих природних зв'язків, які у попередні історичні епохи робили її частиною різних соціальних співтовариств. Наймана праця, заснована на нових формах панування і підпорядкування, виникає на місці цехового господарства, усталеного ладу і примусової праці.

Порівняно із попередніми епохами роль особистої свободи, ініціативи і відповідальності при капіталізмі істотно зростає. К. Маркс (1818–1883) відзначав, що найманий робітник краще раба, адже, продаючи робочу силу як товар, відповідальний за його якість; і це тому, що може бути витиснутий з ринку іншими продавцями аналогічного товару. А. де Сен-Сімон (1760–1825) вважав, що промислове суспільство майбутнього найменше потребує управління людьми. Місце такого управління займає адміністрація, система маніпулювання речами. Індустріальне суспільство головно зосереджене на виробництві, тому його організаційний принцип полягає у збільшенні влади людини над речами. Отож уся його життєдіяльність обертається навколо вісі виробництва, втілюючи у повсякдення технократичний підхід. Останній запозичує модель політичного керівництва із практики управління великими

індустріальними концернами. Виникає враження, що ними не управляють, а займаються їх адмініструванням. Так виникає ситуація, коли фабрична модель управління стає придатною для суспільного масштабу. Причому робітники, котрі піддавалися жорсткому тиску з боку майстрів, систематично обмежувалися у правах, були позбавлені змоги використовувати офіційні канали для опротестування несправедливих рішень та апелювання до адміністрації підприємства.

Управлінська політика тих років може бути охарактеризована як *деспотизм, експлуатація і сваволя* стосовно підлеглих. І це закономірно, адже епоха перших фабричних підприємств характеризувалася примусово-жорсткою дисципліною організації. Перші керівники широко використовували методи військової дисципліни і залякування для забезпечення безумовної покори працівників. Однак з настанням індустріальної революції безліч нових працівників виявилися долучені до сфери виробництва на засадах інших принципів покори і дисципліни. Скажімо, згодом прийшло розуміння того, що в занепаді продуктивності праці винні неефективні системи управління. Якщо у старих системах останнього ініціативність робітників виникала періодично, то в науковому менеджменті вона досягала регулярно. Ф. У. Тейлор (1874–1915) писав у зв'язку із цим таке: "... турбота кожного підприємця полягає в тому, щоб домогтися справжньої ініціативи від своїх робітників" і, відтак "...основним завданням менеджменту повинне бути забезпечення найбільшого процвітання підприємця, разом із максимумом добробуту кожного працівника" [2, с. 105]. І хоча більшість людей вважає, що фундаментальні інтереси працівників і підприємців антагоністичні, науковий менеджмент виходить із переконання, що їхні корінні інтереси збігаються: процвітання підприємців не може бути стійким, якщо його не супроводжує підвищення добробуту самих працюючих.

Назване стимулювало виявлення шляхів індивідуального розвитку працівників через зниження їх стомлюваності, способів наукового відбору на відповідні професії й удосконалення системи стимулів до праці. Причому акцент робився не на колективних властивостях людей, а на індивідуальних. Вважалося, що нагляд за робітниками повинен мати функціональний характер і здійснюватися на кожній фазі виробництва. Таким чином замість одного керуючого прийшла адміністрація, що

символізувала новий крок у справі управління індустріальними організаціями. Проте система Тейлора була розрахована тільки на висококваліфікованих робітників. Тих, хто не міг або не хотів напружено працювати за нових умов, звільняли. Головна мета пропонованих методів – будь-якими ресурсами розвинути продуктивність праці працівників, хоча б і шляхом їх експлуатації.

Праці іншого вченого – Г. Ганта (1824–1896) – сприяють усвідомленню ролі людського фактору в промисловості й актуалізують переконання в тому, що робітникам повинна бути надана можливість знайти у своїй праці не тільки джерело матеріального забезпечення, але й стан задоволеності. Зокрема, відзначається: “Усі вживані заходи мають узгоджуватися з людською природою; ми не можемо маніпулювати людьми, зобов’язані спрямовувати їх розвиток” [3, с. 45]. Передбачалося, що цей ідеал може бути досягнутий шляхом постановки перед працівниками конкретного виробничого завдання з перспективою одержання премії за її своєчасне й точне виконання. Так поступово епоха примусу до праці поступилася місцем епосі знань, і політика майбутнього полягає в намаганні навчати й вести людей до спільної вигоди всіх зацікавлених сторін. У міру того, як працівники стають усе більш кваліфікованими й опановують кращі навички праці, вони втрачають без користі значно менше часу й мають більшу соціальну відповідальність.

Існує погляд, що тогочасну організацію можна порівняти з армією. І справді, військовий тип організації вніс чимало корисного в інші типи організованості своїм прикладом дисципліни, системи статутів, ефективністю у визначенні відповідальності, оскільки його виникнення зумовлене потребою ефективно управляти великими масами людей. Проте він же став причиною помилок при побудові організацій іншого типу, заснованих на принципах саморозвитку й внутрішньої мотивації, де насильницьке нав’язування специфічних рис військової служби призвело до економічної неефективності й необґрунтованої втрати ресурсів. Загалом головний недолік наукового управління, що базується на раціональності скрізь і в усьому, полягає у створенні жорсткої системи, яка сутнісно відкидає будь-які нововведення в організацію і технології виробництва, позбавляє його розвиткового динамізму.

Схожий недолік притаманний і концептам *теорії бюрократії*, основоположником якої

є М. Вебер (1864–1920). Відповідно до її засновків велике виробництвом не може нормально функціонувати без розгалуженого бюрократичного апарату, котрого потребує капіталістичний спосіб господарювання. Вважалося, що бюрократичний тип організації здатний досягти вищого ступеня ефективності шляхом високої раціоналізації влади над людьми. Він перевершує інші економічні системи за точністю, рівнем дисципліни, за стабільністю, відповідальністю й вихідно ґрунтується на таких принципах: а) утверджує сфери компетенції через розподіл постів і посад між службовцями; б) наділяє посадову особу правами й забезпечує її роботою лише тією мірою, якою та виконує свій обов’язок; в) створює ієрархічну систему, в котрій кожна особа, яка знаходиться вище, має владу над тією, котра перебуває нижче і, своєю чергою, підпорядкована тій особі, яка стоїть ієрархічно вище; г) надає чиновнику право регулювати діяльність усіх своїх підлеглих.

Бюрократію слушно розглядати і як критерій зростання поділу функцій. Як тільки здійснювана праця стала більш інтенсивною і складною, контроль над нею став делегуватися підлеглим. Хоча бюрократична форма організації управління характеризується як зовсім відчужена від людських потреб, все ж вона являла собою відчутний прогрес порівняно з більш жорсткою практикою фабричних систем управління. До того ж практичне впровадження бюрократичних принципів керівництва впорядкувало здійснення адмінвпливів, і тому обмежувало їх свавілля. Якщо, скажімо, підлеглий діяв у суворій відповідності із прийнятими правилами, то й особа, котра знаходилася вище за статусом чи роллю, не могла діяти довільно, а була змушена зважати на опрацьовану регламентацію трудового процесу. Подібна деперсоналізація влади, при якій повноваження керуючого визначалися посадовими функціями, а не особистими рисами, є головним результатом впровадження у практику бюрократичних моделей. Таке управління залежить не від конкретних людей, а від сукупності певних адміністративних принципів.

В американській науці саму парадигму державного управління розвинув наприкінці ХІХ століття майбутній президент США В. Вільсон (1856–1924) у праці “Вивчення адміністрації”. Її засадовими принципами є такі: 1) наявність єдиного керівного центру в будь-якій системі управління як передумови її ефективності і відповідальності; 2) структурна

подібність усіх сучасних урядів; 3) відокремлення управління від політики; 4) професіоналізм службовців; 5) організаційна ієрархія як умова фінансової та адміністративної ефективності; 6) наявність гарної адміністрації як базова умова модернізації людської цивілізації і досягнення благополуччя.

Отже, очевидно, що М. Вебер і В. Вільсон, йдучи з різних боків, сутнісно сформуливали аналогічні концепції. Натомість цілком протилежного погляду на бюрократію дотримувався К. Маркс. Для котрого остання була абсолютним злом. Зважаючи на таке настановлення, основними положеннями марксової теорії є підміна суспільного інтересу приватними інтересами влади і конкретного чиновника; органічна нездатність бюрократії розв'язати справжні проблеми, відсутність у неї державного розуму; перекручене сприйняття дійсності, відрив від неї, упередженість, сваволя, що зростає в міру просування до вершини бюрократичної ієрархії; корпоративність, користюлюбство цієї ієрархії; кар'єризм як спосіб її життя; формалізм. На переконання К. Маркса бюрократія – це завжди організм паразитичний, принципово нездатний бути ні носієм розуму, ані виразником загальнонародних інтересів.

З критикою бюрократії крім К. Маркса виступали такі вчені, як Л. Мізес (1881–1973), Р. Мертон (1910–1992) та інші, які вважали, що бюрократія досить швидко стає активним суб'єктом владних відносин, політизується, а чиновники використовують бюрократичні методи як самоціль для реалізації приватних інтересів, тому при пануванні бюрократії людина не може вважати себе вільною. Але якщо прийняти такого роду практику за повний аналіз, то залишається незрозумілим, яким чином і чому сучасні буржуазні державні апарати у різних країнах не тільки не “руйнуються під владою власних злочинів”, а й успішно справляються із численними проблемами, та ще й користуються у громадян авторитетом. Для нас важливо, що всі теоретичні системи, про які говорилося вище, становлять сучасну **західну парадигму**. На противагу їй **східна**, або як її ще називають **“азіатська”** чи **“імперська”**, набула найповнішого розвитку в азіатських країнах, передусім у Китаї. “Китайська” модель має деякі схожі аспекти з теорією М. Вебера. Мовиться насамперед про систему іспитів на право одержання посади і ступеневість посадової ієрархії, хоча за своїми фундаментальними принципами і цілями вона протилежна першій. Унікальність східної

парадигмальної концепції полягає в тому, що, попри всю гігантську роль чиновництва, воно позбавлене можливості усвідомити себе самостійною політичною силою. Це підтверджує принцип “атомізації” бюрократії. Причому для запобігання утворення бюрократичної корпорації, у цій моделі діє низка механізмів роз'єднання чиновників та їх інтересів.

Засадничими принципами “китайської” моделі є: 1) відсутність у чиновників вузької спеціалізації, що уможливорює їхню безболісну взаємозамінність; 2) постійний надлишок кандидатів на посаду; 3) крайня обмеженість строку службової кар'єри, що позбавляє сенсу створення притаманної для інших бюрократичних систем особистого відособлення для просування вгору; 4) особиста залежність усіх чиновників від правителя; 5) жорсткі заходи щодо небажаних зв'язків у колі чиновників; 6) фінансова залежність чиновника не від жалювання, а від його уміння вижати з підлеглих максимальну кількість доходів; 7) відсутність у чиновників яких-небудь особистих чи корпоративних гарантій від необґрунтованого звільнення, пониження на посаді; 8) особливо ретельний контроль за потенційно найнебезпечнішою для влади вищою і середньою бюрократією. При цьому азіатська парадигма можлива тільки в умовах абсолютних монархій, східних деспотій, при авторитарних правителях (таких, як Й. Сталін). Даний тип державного управління не сприяє раціональному функціонуванню управлінського апарату і є абсолютно неприйнятним для демократичних країн.

Зовсім іншою є сучасна парадигма управління в Японії. *Японська модель* управління до цих пір знаходить своїх прихильників у багатьох країнах світу і викликає підвищений інтерес, як модель держави, що зробила величезний поступ у своєму розвитку за короткий історичний термін. Вона відображає історичні особливості, культуру і суспільну психологію її громадян, безпосередньо пов'язана із соціально-економічним устроєм країни. Японські методи управління докорінно відрізняються від європейських та американських. Це не означає, що японці управляють розвитком свого соціуму ефективніше. Швидше є підстави констатувати, що принципи японського та європейського управління перебувають у різних площинах і мають мало точок перетину. Очевидно інше: вивчаючи позитивний досвід “японського чуда” можна знайти шляхи вдосконалення управлінської системи будь-якої країни світу.

Сутнісно японська система управління – це синтез традиційних, етнокультурних традицій та світових ідей. Зарубіжні експерти, які вивчали японський державоустрій до Другої світової війни, висловлювали упевненість у тому, що в бурхливому розвитку традиційні методи зникнуть. Але цього не сталося, а навпаки, у 60–70-х роках минулого століття з'явився термін “японський стиль управління”. У державоуправлінні ця модель охоплює: а) систему такого управління як комплекс, що забезпечує її ефективне функціонування; б) гарантію зайнятості, що підтверджена системою довічного найму (явище унікальне і незрозуміле для європейців); в) можливість кадрової ротації, яка спирається на традицію беззаперечного підпорядкування старшому за віком; г) систему підготовки держслужбовців на робочому місці; д) систему оплати праці (існування різних моделей стимулювання); е) репутацію держслужбовця. У будь-якому разі японська модель управління сутнісно має власну філософію управління, яка виникає на практичному досвіді, на врахуванні помилок попередників і на уроках повсякденного життя, а тому постійно змінюється та розвивається разом із перебігом часу.

Стосовно сучасної Західної концепції державного управління, яку ще називають “реалістичною”, то вона є нині пануючою в країнах західної демократії. У її основному змісті йдеться про поступове доповнення і модернізацію *веберівської моделі*, що стала в конструктивній нагоді для розвитку адміністративних наук в ХХ столітті. Особливо це стосується “формальної” або, як її ще називають, “класичної” теорії, яка зосередила зусилля на вивченні організаційних структур, їхньої ієрархії, взаємодії інформаційних потоків, статусу різних рівнів службовців, нормалізації регулювання всіх сторін життєдіяльності організації. Важливо й те, що західні теоретики зрозуміли одне: ефективність праці у формалізованих організаціях із глибоким поділом праці підвищується не безмежно, адже існує межа, за якою матеріальне стимулювання праці не спричинюють зростання її продуктивності. Саме у цей період відбувається становлення школи “людських відносин”, яка цікавиться організацією як людською системою, і як соціально-психологічною сферою поведінки її членів.

Основоположник названої школи Е. Мейо вважав, що колишні управлінські методи “цілком спрямовані на досягнення матеріальної

ефективності, а не на утвердження співробітництва” [7, с. 54]. Більше того, технологічні та економічні аспекти ефективності виробництва повинні розглядатися через їх взаємозв'язок із соціальним у життєпотіці індустріальної організації. У рамках цієї теорії людина переставала розглядатися як суто “економічний” суб'єкт. Вважалося, що будь-якій організації притаманна єдина інтегрована структура і що економічний фактор у виробничих відносинах не менш значущий, ніж емоційний, а з різноманіття причин, що впливають на продуктивність праці працівників, найвагоміші формуються у процесі їх участі в діяльності соціальних груп. Тоді завдання менеджменту полягає у тому, щоб на доповнення до формальних залежностей між членами організації розвинути плідні неформальні контакти, котрі, як показали проведені Е. Мейо експерименти, досить істотно впливають на результати її діяльності. Відтак виробничий процес має й суб'єктивну сторону – повинен приносити працівникові особисте й соціальне задоволення.

Такі великі дослідники людських відносин, як М.П. Фоллет (1901–1987), А. Маслов (1908–1970) істотно збагатили існуючі на той час концепції управління, зокрема, мовиться про такі засадничі принципи, як збільшення уваги до соціальних потреб людини, відмова від пріоритету ієрархічної влади, визнання неформальної сторони організації й умонастрою працівників, розвиток методик і засобів взаємодії формальних і неформальних людських зорганізованостей.

Подальший розвиток концепції “людських відносин” фокусувався здебільшого на проблемах міжособистісних стосунків і був пов'язаний із розвитком теорії “поведінкових наук”. Така назва цілком відповідала завданням, які у сфері управління вирішувалися за допомогою таких наук, як соціологія і психологія. Вагомий унесок у розвиток останніх здійснили Р. Лайкерт (1902–1985) і Ф. Герцберг (1904–1992). Примітно, що позитивну роль у їхньому становленні зіграли запропоновані Д. Макгрегором (1904–1988) теоретичні концепти “Х” і “У”. Перша відповідала традиційному погляду на керівництво й контроль над людьми, друга – трактувала передумови інтеграції індивідуальних та організаційних цілей в управлінському процесі.

Дещо пізніше набув поширення так званий *системний підхід*, основоположником якого вважається Л. фон Берталанфі (1915–1990),

К. Болдинг (1892–1965), Ф.Е. Емері (1924–1998) доповнили його теоретичні розробки, а Ф.Е. Каст (нар. 1937) і Дж. Е. Розенцвейг (нар. 1948) обґрунтували можливість застосування зазначеного підходу в управлінні. Його використання дозволило моделювати процеси управління організаціями й поклато початок інтеграції багатьох дисциплін, наукових шкіл і концепцій у сфері управління, у тому числі й державного. І хоч певний час ці школи розвивалися відносно ізольовано, все ж згодом процеси їхнього взаємного впливу інтенсифікувалися і на цій основі виник новий напрям у розвитку держуправління як системи. Однак акцентування на формально-структурній та людській сторонах організації, як і раніше, розділяв представників різних наукових шкіл. Веберівська модель стоїть ближче до “формальної школи”. Через це її первинне збагачення, тобто рух у бік того, що називається “реалістичним” трактуванням бюрократії, відбувся насамперед завдяки долучення до пропонуваніх моделей суб’єктивного людського впливу на оргструктуру, але на перших порах без рішучого переосмислення самої моделі у цілому.

Потреба істотного доповнення веберівської вільсонівської концепції раціональної бюрократії, усвідомлення її певної обмеженості мали місце в роки Другої світової війни і після неї. Серйозним кроком у цьому напрямку були праці Г. Саймона (1916–1995), П. Блау (нар. 1947), М. Крозьє (нар. 1950), які з’явилися в 50-60-х роках минулого століття. Однак сьогодні є підстави стверджувати, що тоді відбулося лише переформування тієї самої теоретичної конструкції. Так, якщо М. Вебер уособлює вартісно нейтральний підхід, то позицію Г. Саймона слушно називати сутнісно ціннісною, але у тому сенсі, що він доповнив теорію формальної організації елементами теорії неформальної.

Інший альтернативний підхід до проблеми державного управління почав формуватися наприкінці 70-х років ХХ століття. Його основоположниками були Д. Вальдо (нар. 1948) та В. Остром (нар. 1952). Вони, виражаючи загальний дух революційного заходу, критикували підхід, за яким намагалися подати бюрократію як вищу форму організації, що дає змогу якнайкраще розв’язати проблеми сучасної цивілізації. У цей час також з’явилися концепції “чуйності” адміністрації, поліцентризму, “плоских структур” та ін. Зрозуміло, що принципи конструювання сучасних організацій не могли бути відкинуті ні серйозними

теоріями, ані новаційно зорієнтованими суспільними практиками. У такий спосіб відбувся синтез старого і нового підходів, заснований на децентралізації управління, повернення його до людей та їх проблем. Водночас при цьому були збережені устої, засновані ще веберівськими постулатами. Хоча час бере своє: концепція М. Вебера потребує доповнення, збагачення й одночасно постійно еволюціонує у царині філософії державного управління. Так, на доповнення до веберівської теорії висувається модель, що зосереджується на суб’єктивному факторі, який є не перешкодою, а головним компонентом будь-якої організації. Цей фактор потрібно зрозуміти і поєднати з формальними компонентами веберівської концепції і на цій основі створити єдину всеохоплювальну модель організації, що уможливує використання як суб’єктивних, так і об’єктивних елементів для досягнення високого рівня розвиткового функціонування державного управління. З іншого боку, були піддані сумніву домагання представників моделі бюрократичної організації як найкращого для всіх випадків механізму здолання проблем сучасного суспільства.

Важливою ланкою у державному управлінні згодом стає процес прийняття рішень, постановка мети і відповідних їй завдань. На етапі формування політичної волі соціуму у вигляді управлінських рішень, нормативних актів влади державні службовці приймають до зреалізування сукупність конкретних прийомів, методів, процедур, усвідомлених і спонтанних стратегій, які забезпечують прийняття конкретних рішень, охоплюють технологію керівництва людьми, організаційний контекст, можливі результати реалізації планів, проектів, програм.

У багатьох країнах кожна з гілок влади у центрі і на місцях має свої експертні ради, консультантів та ін. Підготовка нормативних актів політичних рішень, що відповідають реальним потребам суспільства, зумовлюється низкою факторів (рівень централізації влади, співвідношення прав та переважання центральних і місцевих органів державної системи, взаємодії політичних і державних структур, ступінь розподілу влади тощо). Якісні відмінності політичних процесів залежать від їх реальної бази – чи то від консенсусу, чи то від угоди політичних сил, чи то від модальності відносин між тими елітами, які управляють соціумом та опозиційними структурами.

Американський учений Чарльз Лінблум (нар. 1957) виокремлює два основних методи

прийняття нормативних, управлінських актів та політичних рішень у державному управлінні – раціонально-управлінський і “гірляндовий” (послідовних обмежень). Перший передбачає проблематизацію та вибір ефективних способів розв’язання актуалізованих проблем. Щоправда держслужбовці виходять не стільки з оптимального, скільки з можливого способу дій. Практично уряд не діє за схемою: “проблема та її вирішення”, а якщо враховувати ту обставину, що проблеми зненацька виникають і зникають, то управлінські еліти нерідко вимушені діяти ще до визначення мети чи переваги своєї життєдіяльності. Ось чому за таких умов доречно застосовувати метод послідовних обмежень, який допускає внесення до звичайної управлінської діяльності додаткових зусиль для реалізації локальної цілі і через це домагається збільшення загального успіху. Уряд, прагнучи утримати стабільність режиму управління, уникає великих складнощів і помилок, що унеможливує серйозні прориви в реформуванні суспільства.

Інший американський науковець – Амітай Етціоні (нар. 1957) наполягає на ефективності змішано-сканувального методу. Саме останній, на його думку, забезпечує масштабний процес прийнятих рішень, оскільки поєднує обидва методи і забезпечує послідовне застосування загальнотеоретичних, раціональних знань для регулювання конкретних питань, а відтак сприяє досягненню ефективного державного управління. Тут зауважимо, що в окремих державах зміст політичного процесу залежить не від обраної форми, методу прийняття політичних рішень, а від їх реального використання в державотворенні, від гнучкості та еластичності стратегії, вироблених елітами рішень, нарешті від спроможності раціоналізації політичних конфліктів у розвитку суспільства.

Важливим також є й стадія реалізації нормативних актів, управлінських рішень. Тут має значення вміння влади домогтися відповідної реалізації прийнятих рішень та сформульованої конкретної мети. Нейтралізувавши вплив різних факторів у владних коридорах, управлінські структури, забезпечують вертикальну інтеграцію політичного життя соціуму. Насправді дуже часто здійсненню поставленої стратегічної мети державотворення намагаються перешкодити не лише опозиційні сили, а й інститути державної влади. Тому управлінська еліта повинна застосувати заходи, які обмежують протидію конкурентів і блокують прийняття ними руйнівних рішень. Загалом у

реалізації управлінських рішень виокремлюють такі погляди: популізм, елітизм, консерватизм, демократизм, радикалізм.

Популізм зорієнтований на спрощення політичної ситуації і є одним з основних засобів досягнення поставленої владою мети. В державному управлінні він використовує лестощі, залякування, необґрунтовані обіцянки, часто користується для маніпуляції громадською думкою, змагання з опозицією, приховування справжніх намірів, а відтак характеризується загальнодоступністю і розрахований на надання неправдивої інформації громадянам заради досягнення справжньої мети.

Елітизм – це перевага владних еліт, які мають вплив, привілеї, беруть участь у реалізації рішень, пов’язаних з використанням державної влади чи впливом на неї. Для нього характерне заохочення у діяльності різноманітних посередницьких фірм з народом, тінювих апаратних структур влади. Причому вся система державного управління в умовах елітарного режиму зводиться до якнайбільшого усунення народних мас від процесу управління.

Консерватизм – одна із форм здійснення держуправління правлячою верхівкою і водночас принцип конструювання політики майбутнього, що активізують засоби діалогу з опозицією, формально-ділові взаємини еліт із населенням. При цьому пріоритет тут надається традиційним формам і засобам, що уможливають стабільність.

Радикалізм не спрямований на досягнення якісної перебудови суспільства, хоча часто веде суспільний загал до нестабільності. Для досягнення мети він нехтує інтересами та правами людей, тоді як демократизм, навпаки, враховує останні, зорієнтовані на реальні потреби та запити народних мас, утілення їхніх прав і свобод. Саме демократизм спричиняє взаємовідповідальні стосунки в державному управлінні, одночасно використовує засоби жорсткого соціального примусу і процедури та принципи виборчих циклів, розподілу й урівноваження влади та опозиції.

Розвинені країни світу, як відомо, приділяють велику увагу вдосконаленню систем власного державного управління, де його визначальними складовими є державний апарат і державна служба. Так, наприкінці 80-х і протягом 90-х років ХХ століття у країнах Європи та Північної Америки (США і Канада) спостерігалися процеси активного реформування цього сектору управління. Суть спрямованих змін полягає в досягненні більшої

гнучкості та результативності ринково зорієнтованої системи держуправління, головним завданням якої є організація влади задля уможливлення найвищих цілей. Зокрема, головними тут постають заходи, спрямовані на подальшу децентралізацію влади та управління і передачу повноважень на місця, впровадження ринкових підходів до самоуправління, збагачення його передовими ідеями і досягненнями менеджменту у сфері бізнесу, втілення етики нової організаційної культури в соціумі.

Кожен із названих напрямів є комплексним і багатоаспектним. Тому доцільно розглянути їх детальніше, зважаючи на те, що у США і Європі продовжуються процеси децентралізації й делегування більших прав для прийняття рішень місцевим адміністраціям. Скажімо, в Бельгії ця діяльність має назву “план Коперніка”, що підтверджує той факт, що головною умовою ефективних дій місцевих органів влади є достатній рівень управлінської культури та фінансової незалежності, але за умов дійового контролю та відповідальності кожного владника. Зasadничим критерієм раціональної децентралізації тут також є досягнення найвищої якості обслуговування громадян, а головним принципом – субсидарність, що визначає найвищу оптимальну мету втручання уряду в місцеві справи. Принцип субсидарності означає ще й зобов’язання влади діяти стосовно громади так, щоб надати їй змогу вирішувати місцеві питання самостійно.

Ризик, небезпека і слабкі місця децентралізації можуть виявлятися за умов відсутності ефективного аналізу політики у контексті визначення “точок втручання” центральної влади у місцеві справи. Так, у США при збільшенні повноважень штатів у розв’язанні проблем бідності в окремих штатах відзначалися випадки бюрократичного підходу, непрофесійності, дискримінації за расовими чи мовними ознаками, громадянством. Безумовними перевагами децентралізації визнано підвищення творчого рівня та інноваційності підходів, збільшення можливостей задіяння громадян до здолання місцевих проблем, активізація інтеграційної та координаційної функцій громадських організацій.

Досить чітко вираженою є тенденція до впровадження у сферу державного управління ринкових підходів і методів. Це пов’язано з намаганням подолати монополію центральних та місцевих органів влади й управління в наданні адміністративних і громадських послуг

населенню через долучення до процесів розвитку приватного сектора. Один із головних мотивів цього напряму реформ – підвищення якості послуг шляхом передачі приватному сектору всього того, що може бути ним краще здійснено, ніж державними організаціями, а також створення конкурентноспроможного докільля при отриманні права надавати ті чи інші послуги населенню.

Якісні переходи в державному управлінні переважно здійснювалися шляхом імплементації до нього передових ідей менеджменту в сфері бізнесу, на що вказує запровадження нової термінології – “менеджеріалізм”, “новий суспільний менеджмент”, “ринково зорієнтована публічна адміністрація”, “підприємницьке врядування”. Головна ознака цих термінів – фіксація змістового переходу від розуміння управління як акту віддачі команд і розпоряджень, виконання та контролю адміністративних вказівок до досягнення кінцевого результату і прийняття відповідальності за управлінські дії при здійсненні менеджменту.

Досвід США і Європи показує, що в державному управлінні вимір результатів діяльності через встановлення дієвих показників є нелегкою справою, яку важко здійснити бездоганно. У такому управлінні загалом не має такого чіткого засобу вимірювання результатів діяльності, як прибуток. Тут постає проблема співвідношення соціальної справедливості та ефективності при ухваленні рішень. До того ж існує великий вплив громадськості, політичних сил, судової та законодавчої гілок влади як на процес ухвалення рішень, так і на ситуативну оцінку результатів управління.

Нові моделі державоуправління зорієнтовані на широке використання таких технік ділового менеджменту, як делегування для прийняття відповідальних рішень, застосування командної роботи, матричних структур управління. При переході до нових моделей відбуваються докорінні зміни в організаційній культурі управління. Ключовим елементом залишається людський чинник, а саме зміна традиційних позицій державних службовців у їх ставленні до громадян як до рівноправного партнера, носія проблем, а не як до залежного прохача. Суспільство сьогодні зацікавлене в тому, щоб зазначене управління ґрунтувалося на таких цінностях, як чутливість до суспільних потреб, рівність і справедливість з усіма громадянами, їхнє задіяння до процесу прийняття нагальних національних, регіональних та місцевих рішень.



## ВИСНОВКИ

1. Множинність підходів до проблеми парадигм державного управління стала чітко проявлятися у другій половині ХХ століття та відображає ускладнення відповідних процесів, що описуються цим терміном. Зазначене пояснюється також більшими досягненнями у сферах соціології, соціальної психології, філософії управління, що дають змогу глибше проникнути у сутність, інваріанти та механізми перебігу управлінського процесу. Водночас у цей період відбувається зростання ролі окремих наук і наукових дисциплін в державному управлінні, що утруднює формування наукових шкіл, створення самобутніх парадигм чи дослідницьких програм. Вочевидь час управлінських монотеорій залишився в минулому.

2. Імовірно в найближчі десять років у сфері управління навряд чи з'явиться нова теорія, що "поглине" існуючі. Нині ж у розвитку парадигм державного управління орієнтація на одну провідну наукову концепцію (чи то японську, чи американську, а може європейську) поступається місцем процесу асиміляції теоретичних концепцій і підходів.

3. Суть концепцій державного управління зводиться до результативного та ефективного забезпечення комплексної взаємопов'язаної діяльності, спрямованої на вироблення і втілення в життя державної політики. Тому рішення останньої зреалізувати регулятивно-обслуговуючі функції в інтересах усього суспільства або його окремих сегментів, підвищувати гнучкість управління, його готовність до змін, впровадження ринкових методів, утілення нової організаційної культури, досягнення раціонального балансу різних факторів управління.

4. Трансформація сучасного суспільства потребує поєднання теоретичних настановлень з міжнародним досвідом управління, з освоєнням таких ефективних процедур, як консенсус, домовленість, принцип толерантності, діалогова культура тощо. Саме в ефективному практичному застосуванні цих механізмів у доповненні із соціальними програмами розвитку конкретного суспільства полягає здатність управлінців різних рівнів і рангів забезпечити стабільність, динамічний розвиток соціуму і реалізовувати соціальні потреби, інтереси та ідеали людей. Власне у цьому – головний зміст і сенс розквіту громадянського суспільства.

1. Вебер М. Избранные произведения: Пер. с нем. – М.: Прогресс, 1990. – 804 с.

2. Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення: Монографія / авт. кол.: В.М. Олуйко, В.М. Рижих, І.Г. Сурай та ін., за заг. ред. Олуйка В.М. – К: НАДУ, 2008. – 420 с.

3. Демократія, управління, бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства: Монографія / В.В. Цветков, В.П. Горбатенко. – К: Ун-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 249 с.

4. Ильин В.В. Власть и деньги. – К.: Книга, 2008. – 560 с.

5. Максименко С.Д. Генезис существования личности. – К.: ООО "КММ", 2006. – 240 с.

6. Парсонс Т. О социальных системах. – М.: Акад. проект, 2002. – 832 с.

7. Якубовський О.П., Приходченко Л.Л. Кадри, еліти, лідерство в державному управлінні. – Одеса: ОФУАДУ, Оптимум, 2001. – 235 с.

## АНОТАЦІЯ

*Гончарук-Чолач Тетяна Вікторівна.*

**Сучасні парадигми державного управління: теоретико-філософське осмислення.**

У статті здолана традиційна практика пріоритетного викладу якогось одного науково визначеного матеріалу. Натомість відрефлексовані тенденції і переваги сучасних парадигм державного управління з філософських позицій, коли основний сегмент розвідки становить аналіз концепцій видатних мислителів епохи Постмодерну, які формують номенклатуру сучасних методів державотворення. У будь-якому разі глибоке розуміння принципів і методів досліджуваного управління уможливорює проведення ефективної керівної діяльності, спрямованої на поліпшення добробуту людей, підвищення якості людського життя, створення громадянського суспільства.

**Ключові слова:** бюрократія, веберівська та вільсонська концепції, марксистська теорія, китайська та японська моделі, класична теорія, школа "людських відносин", функціональна адміністрація, менеджмент, організація, дисципліна, наукове управління, посадова особа, чиновник, бюрократична форма управління, управлінська еліта, популізм, елітизм, радикалізм, консерватизм, демократизм, принцип субсидарності.

## АННОТАЦИЯ

*Гончарук-Чолач Татьяна Викторовна.*

**Современные парадигмы государственного управления: теоретико-философское осмысление.**

В статье преодолена традиционная практика приоритетного изложения какого-то одного научно определенного материала. В тоже время отрефлексированы тенденции и преимущества современных парадигм государственного управления с философских позиций, когда основной сегмент исследований составляет

анализ концепций выдающихся мыслителей эпохи Постмодерна, которые формируют номенклатуру современных методов государственного созидания. В любом случае глубокое понимание принципов и методов госуправления делает возможной эффективную руководящую деятельность, направленную на улучшение благосостояния людей, повышения качества человеческой жизни, формирования гражданского общества.

**Ключевые слова:** бюрократия, веберовская и вильсонская концепции, марксистская теория, китайская и японская модели, классическая теория, школа "человеческих отношений", функциональная администрация, менеджмент, организация, дисциплина, научное управление, должностное лицо, чиновник, бюрократическая форма управления, управленческая элита, популизм, элитизм, радикализм, консерватизм, демократизм, принцип субсидарности.

## ANNOTATION

**Goncharuk-Cholach Tetiana.**  
**Modern Paradigms of State Administration: Theoretical-Philosophical Comprehension.**

In the article the traditional practice of prior interpretation of a defined scientific material has been overcome. Instead the trends and advantages of modern paradigms of state administration from philosophical positions have got their confirmation. Deep understanding of principles and methods of surveyed administration makes possible the implementation of efficient administrative activity, directed to the improvement of people's welfare, creation of public society.

**Key words:** bureaucracy, Weber's and Wilson's conceptions, Marxists theory, Chinese and Japanese models, classical theory, school of "human relations", functional administration, management, organization, discipline, scientific management, an official, a clerk, bureaucratic form of management, administrative elite, populism, elitism, radicalism, democracy, principle of subsidiarity.

Надійшла до редакції 15.09.2010.

## ІНФОРМАЦІЯ

### СТОСОВНО ПРАВИЛ ПУБЛІКАЦІЇ МАТЕРІАЛІВ НАУКОВОГО ХАРАКТЕРУ

(Лист МОН № 1/9-22 від 16.01.09 року)

№ 1/9-22 від 16 січня 2009 року

Керівникам вищих навчальних закладів,  
установ, організацій МОН України

Зважаючи на численні звернення науковців щодо роз'яснення правил публікацій матеріалів наукового характеру в друкованих засобах масової інформації (журнали, бюлетені, разові видання з визначеним тиражем), Міністерство освіти і науки України повідомляє, що згідно з Законом України «Про інформацію» (ст.45-1) цензура як вимога, спрямована до засобу масової інформації, накладання заборони чи перешкоджання публікацій в будь-якій іншій формі, **заборонена.**

Забороняється створення будь-яких органів державної влади, установ, введення посад, на які покладаються повноваження щодо здійснення контролю за змістом інформації, що поширюється засобами масової інформації. Інформація, створена за кошти державного бюджету, є державною власністю.

За режимом доступу інформація поділяється на відкриту та з обмеженим доступом.

Громадяни, юридичні особи, які володіють інформацією професійного, ділового та іншого характеру, одержаною на власні кошти, або такою, яка є предметом їх професійного, ділового, виробничого та іншого інтересу, і не порушує передбаченої законом таємниці, самостійно визначають режим доступу до неї, включаючи належність її до категорії конфіденційної, та встановлюють для неї систему (способи) захисту.

До таємної інформації належить інформація, що містить відомості, які становлять державну та іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі.

Відтак редакційні колеги наукових журналів, вісників, збірників статей, разових видань з визначеним тиражем не вправі вимагати від авторів обов'язкового надання додаткових документів, які б підтверджували можливість друку, зокрема й актів експертизи.

Віднесення інформації до категорії таємних відомостей, які становлять державну таємницю, і доступ до неї громадян здійснюється відповідно до Закону України «Про державну таємницю». Секретносії беруть на себе письмове зобов'язання у зв'язку з допуском до державної таємниці щодо збереження наданих секретів та з мірою відповідальності за їх розголошення. Порядок і терміни обнародування таємної інформації визначаються відповідним законом.

Порушення законодавства України про інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законодавством України.