

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.4/01>

**Баштанник О.В.**

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

## ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА ПАРАДИГМА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ БАЗОВИХ ПАРАМЕТРІВ

*У статті акцентується на тому, що новітні дослідження інституціональних складових системи управління мають реалізуватися в координатах парадигмального формату аналізу, оскільки лише таким чином можливо досягти максимального виконання поставлених аналітичних завдань. Зазначається, що парадигмальний формат дослідження проблематики управлінських відносин є досить поширеним серед вітчизняних вчених, але наукових розробок стосовно такого імманентно політичного об'єкта аналізу, як інститути управління є порівняно невелика кількість. У даному дослідженні визначено за мету концептуалізувати основні параметри інституціональної парадигми реалізації державної влади, поглиблений аналіз яких в подальшому дозволить сформулювати принципи та конкретизувати інструментарій вирішення проблем реалізації суспільних відносин в системі публічного управління.*

*Концептуалізуючи інституціональну парадигму реалізації державної влади, можливо вирізнити наступні елементи її конституювання в просторі суспільних відносин: 1) інституціональну спроможність; 2) інституціональні інтерації; 3) стратегію інституціональної розбудови. Інституціональна парадигма базується на розумінні того, що ефективне управління суспільством вимагає встановлених чітких норм та механізмів, які регулюють діяльність державних інституцій та забезпечують їхню здатність відповідати на виклики та потреби суспільства. Таким чином, інституціональна парадигма реалізації державної влади інтегрує теоретико-методологічні і практичні складові, пов'язані із суб'єктністю елементів інституціональної взаємодії у відносинах управління (інституціональна спроможність), особливостями реалізації взаємодії між елементами інституціональної системи (інституціональні інтерації), а також стратегічний вимір конструювання інституціональної структури владних відносин (стратегія інституціональної розбудови).*

**Ключові слова:** інституціональна парадигма, державна влада, інституціональна спроможність, інституціональна взаємодія, стратегія реформування державного управління.

**Постановка проблеми.** Вивчення особливостей певного елемента із сукупності відносин, з якими він сутнісно пов'язаний, не може надавати релевантного уявлення про його характеристики без комплексного підходу до дослідження. Ґрунтовний аналіз окремих інституцій системи державної влади на сьогоднішній день вже не можливий без врахування системних факторів впливу, особливостей міжінституційної взаємодії, еволюції нормативного потенціалу. Саме тому новітні дослідження інституціональних складових системи управління мають реалізуватися в координатах парадигмального формату аналізу, оскільки лише таким чином можливо досягти максимального виконання поставлених аналітичних завдань.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загалом, парадигмальний формат дослідження пробле-

матики управлінських відносин є досить поширеним серед вітчизняних вчених. В. Скрипнюк конкретизує праволюдну парадигму в діяльності органів виконавчої влади, М. Задорожна аналізує можливості впровадження гуманітарної парадигми в систему державного управління, О. Моїсеєнко розглядає економічні парадигми влади з точки зору інвестиційної привабливості держави та ін. Щодо аспектів державного управління парадигмальний аналіз актуалізується також у роботах О. Руденко, Н. Попович, О. Орлова, В. Стрельцова, В. Солових та ін. При всьому багатоманітті наукових праць, про які ми зазначали вище, варто зауважити, що наукових розробок стосовно такого імманентно політичного об'єкта аналізу, як інститути управління є порівняно невелика кількість. У рамках політичної науки концептуалізується політико-інституційна

парадигма, але ці напрацювання мають бути доповненими прикладним аналізом інститутів як суб'єктів управління в рамках інституціональної парадигми.

**Метою статті** є концептуалізація основних параметрів інституціональної парадигми реалізації державної влади, поглиблений аналіз яких в подальшому дозволить сформулювати принципи та конкретизувати інструментарій вирішення проблем реалізації суспільних відносин в системі публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** В науковому дослідженні парадигма може виступати в двох основних вимірах: як дослідницька стратегія для певної множини об'єктів та як безпосередньо предмет дослідження, коли ми аналізуємо особливості організації суспільних відносин стосовно певної проблематики. Уявлення про сутність парадигми як дослідницької стратегії можливо скласти на основі значного обсягу наукового доробку, основними працями серед якого можливо назвати роботи Т. Куна у сфері загального наукознавства [1]. Серед вагомих вітчизняних напрацювань з цього аспекту можливо навести підхід П. Петровського, який охарактеризував парадигму як «постмодерну модель пізнання, що дозволяє визначити об'єкт дослідження з точки зору типових форм реалізації практичних інтересів та пріоритетних цінностей, класифікувати дії суб'єктів суспільно-владних відносин як свідоме об'єднання на основі ідентичного розуміння вихідної соціальної реальності, спільного бачення концептуальних засад здійснюваних трансформацій та шляхів і засобів їхнього досягнення» [2]. Систематизуючи різні підходи до визначення поняття парадигми, Н. Андрейчук узагальнює, що «цілком можливо виділити спільну семантичну ознаку, наявність якої засвідчує семантичну цілісність цього полісемічного терміна, а саме: первинна основа, що задає параметри для наслідування» [3, с. 257]. Таким чином, феноменологія парадигмальності може виходити за рамки розвитку наукових досліджень і бути експлікованою також на вимір соціальних відносин. У такому аспекті стає можливо говорити про конструювання парадигм в різних типах організації суспільної діяльності, і в першу чергу, в діяльності управлінській, що здатне трансформувати її сутнісне осмислення.

Варто зазначити, що парадигмальна реконструкція владних відносин спонукає виокремлювати рівень їх метасистемного функціонування і аналізу, за якого в основу цих процесів поклада-

ються чинники вищого порядку, такі як, наприклад, права людини. Л. Новак-Каляева, представляючи аспекти формування новітньої парадигми публічної влади, зазначає, що «новітня парадигма управління базується на зміні алгоритму взаємовідносин державних органів із населенням та організаціями, що виражають різні інтереси. Йдеться про перехід від відносин однозначної підпорядкованості й підлеглості до взаємодії та взаємопідтримки на всіх етапах управлінського циклу. Зміни відбуваються в двох напрямках: з одного боку, докладаються зусилля щодо підвищення якості послуг, які надаються державою населенню, зокрема в освіті, охороні здоров'я, соціальному страхуванні тощо, з іншого – формуються нові механізми залучення громадян до процесу прийняття та реалізації управлінських рішень» [4, с. 45]. Окрім цього, можливо навести приклади інших дослідницьких розробок, які в аспекті реалізації владних відносин особливо увагу звертають на комунікацію влади з громадськістю, характеризуючи відносини в ній в координатах парадигмальності. Так, Д. Андреев пише, що «питання врегулювання правових основ доступу до інформації, створеної державними органами, є частиною більш комплексної проблеми, яка ставить у центр уваги функціональність залучення суспільства до інтеграційних процесів державотворення, з одного боку, з іншого – намагання вибудувати ефективну модель комунікаційної взаємодії влади і представників громадянських інституцій» [5, с. 81].

Звертаючись до метафілософського рівня осмислення сутності державного управління, ми на сьогодні можемо вести мову про множину парадигмальних підходів до розуміння особливостей його реалізації, що є характерним для постсучасного періоду розвитку науки загалом. Умоглядно така множина може бути окреслена у просторі постмодерної парадигми управління, основні параметри якої у своїй статті узагальнює О. Руденко. Професор О. Руденко вказує на те, що «активне застосування в державному управлінні принципів постнеокласичної науки (нелінійність, індетермінізм) наприкінці 1970-х рр. поклало початок формуванню постмодерної парадигми, яка звертає увагу на розвиток складних систем та управління ними, проблеми міжсистемної взаємодії, питання геополітики та глобального управління. Основою цієї парадигми стала концепція «постмодерного державного управління» (Ч. Фокс, Х. Міллер), у межах якої відбувається синтез принципів синергетики, аксіології,

універсалізму, соціальної інженерії, структурного функціоналізму Т. Парсонса, неофункціоналізму, праксеології, організаційної кібернетики, неолібералізму» [6, с. 81]. З огляду на подібну широту методологічних орієнтирів, виникає ймовірність досить різноспрямованого розвитку дослідницьких стратегій стосовно управлінської діяльності, що ми можемо відзначити, вивчаючи різноманітні репрезентовані у науковому просторі парадигм. О. Суший концептуалізує соціокультурну парадигму державного управління, аргументуючи стосовно культурологічного підґрунтя її формування. Авторка конкретизує, що «у центрі розроблюваної нами методологічної матриці дослідження державного управління в рамках соціокультурної парадигми знаходиться категорія (ідея) психосоціокультурного механізму державного управління як системотвірного чинника нових соціальних реалій. Уявлення щодо психосоціокультурного механізму (або механізмів) розвитку державного управління орієнтоване на досягнення глибинного підґрунтя, сутнісних засад та зв'язків між різноманітними процесами соціальної дійсності» [7, с. 62]. К. Романенко вважає за можливе виокремлювати маркетингову парадигму державного управління, розглядаючи в її якості теорію менеджменту. Як пише дослідниця, «в інтерпретації вказаної теорії управління носить діяльнісний характер, прямо пов'язане з особистісним та соціокультурним контекстом управлінської діяльності і на практичному рівні орієнтоване на конкретні механізми прийняття і реалізації управлінських рішень. Діяльнісний підхід у теорії менеджменту дає можливість вибудувати не абстрактну, а працюючу систему соціальної детермінації механізмів державного управління» [8, с. 101].

Аналіз конкретних рівнів реалізації владних відносин показує, що зазвичай особливим чином у процесі реалізації державної влади виокремлюємо інституціональний рівень, оскільки такий рівень найбільше кореспондує до нормативно-формалізованих аспектів політичного процесу. У науковому просторі відносно його вивчення сформувалися усталені дослідницькі орієнтації, серед яких можливо навести концептуалізацію політико-інституційної парадигми політичної науки. «Політико-інституційна парадигма може бути типовим прикладом внутрішнього прогресу в суспільних науках (державному управлінні, політології), оскільки в її рамках відбулася еволюція дослідницької традиції (від традиційного інституціоналізму до неінституціоналізму) через актуалізацію культурно-ціннісних аспек-

тів проблем модернізації перехідних суспільств (70–80-ті рр. XX ст.) та надання значення вченими неформально-традиційним каналам впливу на ці процеси» [9, с. 15]. Розглянутий приклад із сфери політологічних досліджень представляє нам зразок наукового виміру даної проблематики, але варто зазначити, що цим виміром інституціональні дослідження не обмежуються. Так, Г. Ситник представляє до уваги громадськості «інституційно-цивілізаційну парадигму, яка не тільки визначає нову методологічну основу досліджень проблем безпеки (інституціоналізм як один із перспективних напрямів розвитку теорії національної безпеки), а й надає додаткові інструментальні можливості для раціоналізації системного переходу від потреб у безпеці (від людини до міжнародної спільноти включно) до пошуку раціональних варіантів управлінських стратегій, орієнтованих на задоволення вказаних потреб. Зокрема, є можливість інтегрувати в соціально-правових інститутах системи національної безпеки усі її характеристики, оскільки у кожному інституті має міститися інформація стосовно того, які суб'єкти безпеки беруть участь у її забезпечення, їх статус та право на ресурси, вказівка на центр, що є організатором взаємодії, сукупність мотивів активності учасників вказаної взаємодії тощо» [10, с. 21]. У формулюванні даного визначення ми можемо спостерігати свого роду зміщення дослідницьких орієнтирів до напрацювання практичних рекомендацій із досліджуваної проблематики, а також посилення прикладної складової у парадигмальності як форматуванні зв'язків між одиницями аналізу. І. Алексєнко представляє ще більш посилений варіант емпіричного спрямування парадигмального аналізу та пише про президентську республіку як парадигму взаємодії політичних інститутів. «Президентська республіка як парадигма взаємодії політичних інститутів характеризується збереженням на своїй посаді глави виконавчої влади навіть за кризових обставин. До наступних виборів його не можна ні замінити, ні усунути. Тому питання про зміну президента, який втратив довіру свого народу, та партій, що його підтримували, залишається надзвичайно складним» [11, с. 76].

У прикладному вимірі конструювання парадигмальності як властивості певного сегменту суспільних відносин є необхідність виокремлення тих складових, що репрезентують її комплексність як феномену наукового дослідження. Концептуалізуючи інституціональну парадигму реалізації державної влади, ми можемо вирізнити наступні

елементи її конституювання в просторі суспільних відносин: 1) інституціональну спроможність; 2) інституціональні інтеракції; 3) стратегію інституціональної розбудови. Таким чином, ми форматуємо систему реалізації владних відносин, базуючись на критерії інституалізації ключових її параметрів: суб'єктів, взаємодії між ними, стратегії розвитку означених явищ і процесів. Особливе значення має розробка теоретико-методологічних засад і практичне обґрунтування інституціональної парадигми реалізації державної влади в системі публічного управління в контексті сучасних викликів і загроз для національної безпеки держави.

Характеризуючи суб'єктність елементів інституціональної взаємодії у відносинах управління, ми звертаємося до категорії інституціональної або інституційної спроможності. У даних понять є певна смислова диференціація, для пояснення якої ми звертаємося до підходу О. Рось, яка посиляється на приклади застосування термінології щодо інституційної/інституціональної спроможності у документації міжнародних організацій. Оскільки, наприклад, «у документах Європейської Комісії відзначається, що зміцнення інституційної спроможності спрямоване передусім на інституції (системи і структури), однак зміцнення спроможності індивідів (тобто штату інституцій) може бути так само важливим для зміцнення здатності інституцій діяти більш ефективно і результативно» [12, с. 98–99], то О. Рось пропонує розуміти інституційну спроможність як «здатність інституції виконувати свої функції через забезпечення належного рівня процесів, організації та ресурсів відповідної інституції» [12, с. 99]. Таким чином, коли ми ведемо мову про інституціональну спроможність, то маємо на увазі здатність регулювати певний тип суспільно-політичних відносин в політичній системі або систему в цілому (у випадку інституту держави).

Дослідження взаємодії між елементами інституціональної системи приводить нас до необхідності реконструкції механізму рушійних сил реалізації інституціональної інтеракції. У даному контексті частково можливо спиратися на підхід В. Голубь, яка в цілому характеризує інституціоналізацію інтеракцій держави і суспільства як основу формування ефективної держави. Професор В. Голубь виокремлює «інституціоналізацію нового рівня суспільно-політичних відносин у системі публічного управління – формування нових інституціональних рамок інтеракцій держави і суспільства, що

впливає на переформатування офіційно закріплених систем влади, політики і управління за рахунок представництва громадянських інтересів, формування нових політико-управлінських систем, органів завданням яких є представництво і відстоювання інтересів громадянського суспільства, формування суб'єктності неполітичних акторів у сфері політики і управління» [13, с. 13]. Однак, на нашу думку, при цьому не слід забувати про те, що між державою і громадянським суспільством має зберігатися певна дистанція у відносинах управління, оскільки інакше ми ризикуємо зіткнутися або з деволуцією інститутів управління, або етатизацією інститутів громадянського суспільства.

Аналізуючи стратегічний вимір конструювання інституціональної структури владних відносин, ми, як правило, в аспекті постановки цілей подальшого розвитку, відзначаємо необхідність реформування існуючої системи управління. Одним з подібних прикладів можливо назвати Стратегію реформування державного управління України на 2022–2025 рр., яка була схвалена 21 липня 2021 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 831-р. У стратегії серед очікуваних результатів проведення реформи виокремлюється розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави [14]. Досягнення вказаних результатів є необхідним не лише для виконання завдань, поставлених її розробниками перед структурами, що відповідають за певний елемент впровадження Стратегії, але головним чином є важливим з огляду на мету вищого порядку. В даному випадку такою метою є побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду [14].

**Висновки.** Парадигма як окремий науковий термін характеризується смисловою багатозначністю, що, втім, зосереджена навколо концепту формування системи операцій у певному процесі. Такими операціями можуть бути складові наукового дослідження (в даній інтерпретації парадигма згадується найперше), або елементи іншої діяльності, наприклад, пов'язані із реалізацією владних відносин. Інституціональна парадигма базується на розумінні того, що ефективне управління суспільством вимагає встановлених чітких норм та механізмів, які регулюють діяльність державних інституцій та забезпечують їхню

здатність відповідати на виклики та потреби суспільства. Таким чином, інституціональна парадигма реалізації державної влади інтегрує теоретико-методологічні і практичні складові, пов'язані із суб'єктивністю елементів інституціональної взаємодії у відносинах управління

(інституціональна спроможність), особливостями реалізації взаємодії між елементами інституціональної системи (інституціональні інтеракції), а також стратегічний вимір конструювання інституціональної структури владних відносин (стратегія інституціональної розбудови).

#### Список літератури:

1. Кун Т. Структура наукових революцій. URL: Режим доступу: <http://litopys.org.ua/kuhn/kuhn.htm> (дата звернення: 01.08.2023).
2. Петровський П. М. Парадигма як модель дослідження суспільно-владних відносин. *Державне будівництво*. 2008. № 2. URL: Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2008\\_2\\_58](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_58) (дата звернення: 01.08.2023).
3. Андрейчук Н. І. Парадигма як термін. *Вісник : Проблеми української термінології*. 2008. № 620. С. 254–257.
4. Новак-Каляєва Л. М. Деякі аспекти формування новітньої парадигми публічної влади на засадах прав людини. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 45. С. 41–47.
5. Андреев Д. В. Правові колізії забезпечення доступу до інформації як фактор зміни парадигми комунікації влади й суспільства. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. Т. 15. С. 81–89.
6. Руденко О. М. Формування сучасної парадигми державного управління: історико-типологічний аспект. *Аналітика і влада*. 2012. № 6. С. 79–89.
7. Суший О. В. До методологічних засад соціокультурної парадигми державного управління : від каузальності до контекстуальності. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 30. С. 58–65.
8. Романенко К. М. Державно-адміністративний менеджмент як складова маркетингової парадигми державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління*. 2010. Вип. 1. С. 99–106.
9. Баштанник О. Політико-інституційна парадигма політичної науки: теоретико-методологічні основи. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. 240 с.
10. Ситник Г. П. Інституційно-цивілізаційна парадигма дослідження проблем та державно-управлінських аспектів забезпечення національної безпеки. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2011. № 2. С. 25–34.
11. Алексеєнко І. Г. Президентська республіка як парадигма взаємодії політичних інститутів. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Сер. : Політологія*. 2010. Т. 149. Вип. 137. С. 73–77.
12. Рось О. Поняття та сутність нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 18. С. 97–100. DOI: 10.32702/2306-6814.2019.18.97.
13. Голубь В. Інституціоналізація інтерацій держави і суспільства як основа формування ефективної держави. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. № 1 (59). С. 8–16.
14. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#n9> (дата звернення: 07.08.2023).

#### **Bashtannyk O.V. THE INSTITUTIONAL PARADIGM OF THE IMPLEMENTATION OF STATE AUTHORITY: CONCEPTUALIZATION OF THE BASIC PARAMETERS**

*The article emphasizes that the latest studies of institutional components of the government system should be implemented in the coordinates of the paradigmatic format of analysis, because only in this way it is possible to achieve the maximum realization of the analytical tasks. It is noted that the paradigmatic format of the problems study of government relations quite common among domestic scientists, but there are relatively few scientific developments regarding such an immanently political object of analysis as government institutes. The purpose of this study is to conceptualize the main parameters of the institutional paradigm of the implementation of state authority, the in-depth analysis of which will further allow for the formulation of principles and the specification of instruments for solving the problems of the realization of public relations in the public administration system.*

*Conceptualizing the institutional paradigm of the implementation of state authority, it is possible to distinguish the following elements of its constitution in the area of social relations: 1. institutional capacity; 2. institutional interactions; 3. the strategy of institutional development. The institutional paradigm is based*

*on the understanding that effective government of society requires established distinct norms and mechanisms that regulate the function of state institutions and ensure their ability to respond to the challenges and needs of society. Thus, the institutional paradigm of the implementation of state authority integrates theoretical-methodological and practical components related to the subjectivity of the elements of institutional interaction in government relations (institutional capacity), the peculiarities of the realization of interaction between the elements of the institutional system (institutional interactions), as well as the strategic dimension of the institutional structure construction of power relations (strategy of institutional development).*

**Key words:** *institutional paradigm, state power, institutional capacity, institutional interaction, public administration reform strategy.*