
МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.071

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2-2.18>

О. М. Громадецький

аспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПОСТМОДЕРНЕ ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ПРЕДМЕТ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ: ОСНОВНІ ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ

У статті проведено системне дослідження наукових ідей і концепцій американських і європейських фахівців із постмодерного державного управління на основі узагальнення значного масиву спеціалізованої літератури. Виявлено фундаментальні положення постмодернізму щодо суспільного розвитку загалом і публічного адміністрування зокрема, які концептуально відрізняють його від філософії модерну.

Стверджується, що метафоричність постмодерних текстів покликана стимулювати аналітичний потенціал читачів, щоб пробудити в них проактивну позицію. Ключовим зрушенням постмодернізму є переосмислення влади (дисперсність, різноспрямованість), владних відносин, ролі політичного суб'єкта у цих відносинах, а також значущості дискурсивних практик у публічних процесах. Аналіз зосереджується на мережах перемовин між акторами та полями. Сутністю влади стає контроль зв'язку в мережах.

Спираючись на образність, деконструкцію, інтерпретацію тощо, постмодерністи підкреслюють важливість конкретного контексту і ситуації, відмовляючись від узагальнень. Провідну роль у публічних процесах постмодернізму відіграє мова як інструмент рекурсивних практик, інформаційно-комунікаційні технології, які роблять мовлення розширеним і щирим. Окремо підкреслюється критика постмодерністів раціоналізації дійсності, до якої схильні модерністи. Постмодерна реальність формується на засадах структуралізму. Логіка не завжди призводить до істинних суджень. Засилля раціоналізму призводить до протиставлення відповідальності та свободи, індивіда та колективу, підзвітності й політичної влади. Доводиться, що демократія як політичний режим можлива і за постмодерних умов у міжасоціативній формі, але для цього треба відмовитися від ефективності бюрократичного державного управління в силу того, що вона не є об'єктивним фактом.

Ключові слова: модерн, постмодерн, перехід, публічне адміністрування, деконструкція, уява, політична влада, дискурс, інтерпретація.

Постановка проблеми. Переосмислення суспільних процесів відбувається у ході заміни стратегічних парадигм. Нове бачення соціально-політичних, економічних, інформаційних, державно-управлінських процесів сьогодні можливе, поза іншим, за рахунок переходу від філософії модерну до постмодерного зразку. Постмодерне розуміння явищ і процесів будується

на запереченні ідей і принципів модернізму та пропонує власну картину світосприйняття, світобудови та світоорганізації. Публічне управління постмодернізму націлене на посилення ролі особистості в умовах владної децентралізації, акцентуванні взаємозв'язку мовних і нелінгвістичних конструктів, а також дераціоналізації публічної сфери.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розробкою ідей постмодерного

публічного управління займається низка дослідників, насамперед, із західних демократій, що пов'язано з глибокими традиціями філософування та наукового аналізу. До основних фахівців у цій галузі можна віднести Р. Гамела, Р. Гармона, Г. Каса, Б. Катрона, Г. Міллера, Д. Фармера, Ч. Фокса. У вітчизняній науці з державного управління бракує системних аналітик постмодерного підходу до проблеми організації публічної адміністрації, але наявні окремі теоретичні нароби (Т. Бельська, Л. Герасіна, Т. Новаченко).

У зв'язку з недостатнім рівнем комплексних ревізій публічного управління постмодернізму в українській науковій думці **мета статті** передбачає систематизацію поглядів провідних фахівців у цій галузі, а також виявлення ключових ідей і положень аналізованого підходу, його відмінності від теоретичних позицій модернізму.

Виклад основного матеріалу. Теоретичні розробки постмодерного публічного управління були ініційовані науковою спільнотою США наприкінці 1980-х – на початку 1990-х рр. Одна з перших фундаментальних розробок належала науковому тандему Г. Каса та Б. Катрона – антологія «Образи та ідентичності публічної адміністрації» (1990). Використані зображення та метафори стосувалися ролей державних адміністраторів у політичній системі, якщо вони хочуть отримати більше легітимності [1]. Ідея учених була підтримана окремими колегами, і зрештою були запропоновані такі ролі, як практичний аргументатор [2], член «демократичної еліти» [3], стюард [4] і «відповідальний діяч» [5] тощо.

Інші дослідники обговорювали виклики державній адміністрації як сфері. Так, Р. Гамел стверджував, що вона повинна розумітися як ікона, що за старої бюрократичної моделі має вигляд «піраміди», а відповідно до нової постає у вигляді «кола» [6]. Г. Кас також піднімав питання з приводу необхідності пошуку шляхів для залучення мудрості державних службовців до робочих процесів. На думку дослідника, це завдання знаходиться далеко поза технічною раціональністю і вимагає відповідного тлумачення та критичних навичок.

Вищезгадані автори хотіли, щоб читач виробив власне ставлення до предмету обговорення, споглядав і акумулював уяву на основі імпульсів від красномовних метафор, що використовувалися у тексті.

Значна частина теоретичного натхнення щодо постмодерного публічного управління надходить від європейських науковців. М. Фуко, Ж. Деріда та І. Лаклу здійснили потужний вплив на постмодерністські студії у різних наукових сферах, включаючи публічне управління. Головна заслуга М. Фуко полягає в його переосмисленні влади та розуміння її як такого, що пронизує всі сфери життя [7]. Відповідно влада не є явищем, яке можна знайти та приборкати (позиція модерністів), натомість є енергію, котра повинна бути визнана та використовувана варіативно в різних ситуаціях. Влада створює стратегічні можливості дисперсії, таким чином, вона ставить суб'єктів у відносини, розвиваючись через дискурс, відповідно, ці відносини розвиваються у мовному контексті. За рахунок цього аналіз зосереджується на мережах перемовин між акторами та полями. Сутністю влади стає контроль зв'язку в мережах [8].

Окрім цього, М. Фуко також посилює постмодерне публічне управління запровадженням поняття урядовості [9; 10] як авторської версії того, що пізніше було названо управлінням іншими науковими таборами.

Коли ми апелюємо до мови, Ж. Деріда допомагає нам зрозуміти означники у неоднозначних структурах, що завжди перебувають у грі, вібрують і змінюються. Навіть якщо ми не можемо брати участь у пошуку загальної істини, ми повинні брати участь у грі інтерпретації того, як конститується й орієнтується знання стосовно неоднозначності та невирішеності [11; 12].

І. Лаклу дотримується цієї ж лінії міркувань і часто використовує її як якір для аналізу, спрямований не на перерахування фактів, а на виявлення їх умовних можливостей [13]. Мова є структурою, і значення слова не є її фізичним референтом, але значення існує в наших головах. Мова є формою, а не субстанцією. Реляційні та змістовні сукупності повинні

аналізуватися як дискурси, вони об'єднують мовні та позалінгвістичні елементи в сукупність. Вони динамічні щодо своєї ідентичності, залежно від контекстів, з якими вони пов'язані через мову або соціальні дії [14].

Стійкою постмодерністською темою є критика модерної раціоналістичної моделі «актор і публічна організація» у контексті інших постмодерністських атак на Просвітництво. Це відображається у мові державного управління [15], яка є комплексною деконструкцією теорії державного управління і модерністської конструкції.

Використовуючи чотири аналітичні елементи, постмодернізм пропонує альтернативне розуміння, зокрема раціоналізації для сучасного постмодерного аналізу. Це означає, що людина мислить про можливість в широкому діапазоні (модернізм же прагне зменшити можливості для «здійсненого»). Уява (формування образу) знаходиться між сприйняттям та інтелектом і використовується для перетворення вражень на думку. Тим самим деталі стають важливими, вмщуючи узагальнюючі тенденції модернізму вписати будь-яку діяльність під правило.

Деконструкція, другий елемент, є поширеним способом наближення до розуміння явищ. Вона не обмежується аналітичним методом або критикою. Це шлях оцінювання текстів за певних обставин із метою демонтажу отриманих поглядів щодо того, що означає цей текст. Третій елемент, детериторізація, означає, що модерне розуміння представництва заперечується. Постмодерність означає кінець логоцентричної метафізики присутності. Саме тут соціальне конструктивістське розуміння досліджень діяльності стає важливим. З'являється усвідомлення того, що мало що можна зрозуміти саме по собі, але тільки як частину людської взаємодії щодо розуміння певного явища. Нарешті, альтернативність означає моральну позицію, що протиставляється стандартному бюрократичному розумінню ефективності державної адміністрації, говорячи термінологією Д. Фармера – антиадміністративна позиція, що зменшує авторитет і допомагає сервісній орієнтації. Посил полягає в тому, що існує не тільки один спосіб розуміння,

а наявна різноманітність. Таким чином, не може бути, наприклад, категорії «жінка», а «біла», «єврейка», «представниця середнього класу», «лесб'янка», «соціалістка», «мати», які закликають до специфічного розуміння їх обставин.

У кількох статтях Д. Фармер продемонстрував, як можна деконструювати бюрократичну ефективність. По-перше, це соціальний конструкт, залежний від того, як люди його тлумачать. Звідси випливає, що ефективність – це специфічність культури, а модерніст – секулярист, пов'язаний із просуванням виробництва. Враховуючи, що цей термін зустрічається не у всіх культурах, він не є об'єктивним фактом, а чимось бажаним за конкретних обставин, як, наприклад, обговорення під проводом ОЕСР кампанії «Поновлення уряду» під керівництвом А. Гора. Окрім цього, двозначність між ефективністю та неефективністю є неоднозначною, вона не гарантує справедливий результат. Нарешті, концепт ефективності є привілейованим лише в тому суспільстві, яке підкреслює контроль. А для постмодерністів це не важливо. Роль деконструкції полягає в тому, щоб поставити під сумнів те, що лежить під начебто усталеними категоріями бюрократичного явища.

Наслідки раціоналістичного мислення щодо реалізації відповідального уряду обговорюються у роботі «Відповідальність як парадокс» [16], у якій представлена критика раціоналістів за бачення відповідальних дій як синонімічних юридично правильним діям. М. Гармон розробляє три парадокси, що виникають із раціоналістичної відповідальності. Раціоналізм розводить зміст зобов'язання та свободи і створює парадокс зобов'язання, який послаблює осіб, змушених підкорятися керівництву в межах погоджених із ними правил договору, замість того, щоб бути по суті вільними.

Парадокс агентства приходить, з одного боку, з перенасичення консерваторами ролі особистості в умовах провини, а отже, і з ігнорування ролі колективів у відносинах, які повинні виникати у приведенні когось у підзвітність. З іншого боку, постає з позиції ліберальної реакції покладати відповідальність за дії індивідів виключно

на колективи, що призводить до тотальної віктимізації. Раціоналізм створює третій парадокс підзвітності, розмежовуючи особисту відповідальність та політичну владу, що робить їх двома несумісними сферами.

М. Гармон формує скелет соціального конструктивістського підходу до проблем, яким він протистоїть. Для ілюстрації ідеї він використовує персонажа з відомої британської серії романів, Гораціо Горнблауера (офіцера військового флоту, слугу короля) як провідного персонажа державного управління. Таким чином, він представляє наукове обговорення, засноване на симулякрі. Він пов'язує вирішення парадоксів із практичними діями, стверджуючи, що практичні дії перед парадоксом потрібні, щоб відкинути будь-яке суворе розмежування між фактичним і моральним. Фактичне розуміння суспільного життя завжди припускає категорії моральної оцінки, а моральне судження неминуче обмежене, але також включене шляхом фактичної оцінки їхнього значення та ймовірних успіху або невдачі.

З погляду філософії, ця лінія міркувань є прагматичною за характером, і наявні окремі ознаки релятивізму або, принаймні, проголошення універсальних, абстрактних принципів. Тим не менше, його розуміння загального блага і пошуки солідарності та громади роблять текст менш постмодерним, ніж фермерівський, незважаючи на розумне використання симулякра.

У книзі «Постмодерне публічне адміністрування» [17] фокус змінюється з переважання логіки всередині бюрократичної системи до більш широких, демократичних наслідків для громадян. Вона ґрунтується на габермасівській теорії дискурсів, яка наголошує на необхідності аналізу й основі інтерактивних мереж. Автори книги представляють модель автентичного дискурсу, що розкриває їхнє розуміння активного громадянина як гідного агента в державних справах. Основною передумовою аналізу є незадоволеність базовою моделлю західної демократії, сутність якої зводиться до розуміння демократичного процесу як прийняття рішень із розмежувальною лінією між політикою й адміністрацією, а також до ідеї нейтрального державного

службовця, котрий сприймає виборця як клієнта. Альтернатива Ч. Фокса і Г. Міллера – автентичний і щирий дискурс.

Ч. Фокс і Г. Міллер знаходять тенденції до постмодерністських умов у суспільстві, де самосвідома просвітлена особа перетворюється на децентроване «я». Коли спільнота зводиться до ряду розсіяних осіб, об'єднаних, зазвичай, за допомогою збігу їх споживання, спільнота не розвиває політичних навичок... Мітингарі не є учасниками. Вони – спокійні спостерігачі, котрі не беруть участі. Продовжуючи розвивати ідеї Ю. Габермаса, автори закликають до міжасоціативної демократії у тому вигляді, в якому вона здається такою, що розвивається, в позабюрократичних політичних мережах та інших формуваннях.

Участь у справжньому дискурсі потребує своєрідного «ордеру на дискурс», що означає, що кожен має залучатися із щирістю (створення довіри) та інтенціональністю в ситуації (створення орієнтації на вирішення поставленої проблеми). Крім того, потрібно бути уважним (створення взаємодії, а також здатність слухати), і робити суттєвий внесок (створюючи відчуття того, що процес йде вперед). Це нормативні вимоги, які виражають надію авторів на те, що навіть у постмодерних умовах є можливість підтримувати демократичну систему управління, а це вимагає підвищеного рівня безпосередньої участі громадян у державних справах. Іншими словами, простежується потужна критика деяких наслідків постмодерних умов, хоча автори критично ставляться до габермасівського образу досяжної гармонії.

Легітимність у державному управлінні також привертає увагу до постмодерністської децентралізації суб'єкта [18], що протиставляється дискусіям модерну, які фокусують увагу на спрощеній природі людини, наприклад, альтруїстична особа в спільноті. Занепокоєння О. МакСвайта пов'язане з тим, як адміністратори можуть мати легітимну роль у демократичних справах, створивши фасилітативну державну адміністрацію, яка прагне залучення громадян до співпраці. Дискурсно орієнтовані відносини, тобто взаємна віддача один щодо одного, пропонуються як альтернативне розуміння моделі егоїстичній

(раціонального вибору). Стверджується, що проблема легітимності зникне після того, як відповідне переформування дискурсу та інститутів відбудеться. Дослідник рекомендує відпустити «безглузде» обговорення легітимності, оскільки воно інституціоналізувало і підтримувало певне розуміння і структуру уряду. Замість цього потрібно повернутися до істинного фундаменту американського державного управління – прагматизму. Факт / вартість, фундаменталіст / релятивіст, феноменологія / позитивізм – ці дихотомії можна оминати за допомогою постійного тестування гіпотези прагматизму, який заперечує передумови раціональної дії, зображуючи соціальні відносини як колаборативні, такі, що ґрунтуються на спільному проекті та спільних діях. Потім результати встановлять оперативне визначення істини. Мета створюється у відносинах з іншими людьми, у спільноті, а не за абстрактними принципами. Відносини досягаються прагматичною співпрацею між державними адміністраторами та громадянами, усі такі процеси залежать від ситуації.

Найбільш повний європейський аналіз постмодерних умов і публічної адміністрації знаходимо у роботі П. Фрісена «Політика, управління і технології: постмодерний наратив про віртуальну державу» [19]. Звертаючи увагу на загальні тенденції до організаційної фрагментації суспільства, учений застосовує цю концепцію до державного управління в Нідерландах в інформаційний вік. Таким чином, традиційний великий наратив держави як ієрархічно упорядкованої та демократично узаконеної системи підривається. Метафорично кажучи відбувається перехід від піраміди до архіпелагу, від ієрархічних до кругових процесів, від центрального управління до самоврядування.

ІКТ мають неоднозначні наслідки, з одного боку, це збільшує проміжок контролю для центру, з іншого – місцеві організації отримують більш сильну владну базу інформування та розширення можливостей спілкування з іншими учасниками. У термінах М. Фуко: влада розсіюється, вона багатогранна і різноспрямована. Таким чином, можна побачити багато тенденцій одночасно: посилення

ієрархії в умовах обміну інформацією, але збільшення автономії місцевих організацій. Територія означає менше у віртуальній реальності, а суб'єкт, у т. ч. політик, стає децентрованим і, отже, відчувається поза контролем. Ці тенденції вводять більш широку перспективу постмодерністського розвитку суспільства: політики, економіки та культури.

Висновки і пропозиції. Отже, метафоричність постмодерних текстів покликана стимулювати аналітичний потенціал читачів, щоб пробудити в них проактивну позицію. Ключовим зрушенням постмодернізму є переосмислення влади (дисперсність, різноспрямованість), владних відносин, ролі політичного суб'єкта у цих відносинах, а також значущості дискурсивних практик у публічних процесах. Демократія як політичний режим є можливою і за постмодерних умов у міжасоціативній формі, але для цього потрібно відмовитися від ефективності бюрократичного державного управління в силу того, що вона не є об'єктивним фактом. Подальші наукові пошуки у заданій тематичі можуть стосуватися аналізу постмодерних практик у світі, а також в Україні.

Список використаної літератури:

1. Kass H., Catron B. Images and Identities in Public Administration. London, Sage. 1990.
2. Morgan D. Administrative phronesis: Discretion and the problem of administrative legitimacy in our constitutional system. *Images and Identities in Public Administration*. London, Sage. 1990. P. 67–86.
3. Fox C., Cochran C. Discretionary public administration: Toward a platonic guardian class? *Images and Identities in Public Administration*. London, Sage. 1990. P. 87–112.
4. Kass H. Stewardship as a fundamental element in images of public administration. *Images and Identities in Public Administration*. London, Sage. 1990. P. 113–131.
5. Harmon M. The responsible actor as tortured soul: The case of Horatio Horn blower. *Images and Identities in Public Administration*. London, Sage. 1990. P. 151–180.
6. Hummel R. Circle managers and pyramidal managers: icons for the post-modern public administrator. *Images and Identities in Public Administration*. London, Sage. 1990. P. 202–218.

7. Foucault M. Power & Knowledge. Brighton, Harvester. 1980.
8. Andersen N., Born A., Majgaard K. Grænserogmagt. Grus, 45. 1995. P. 88–102.
9. Cawley R., Chaloupka W. American government mentality. Michel Foucault and public administration. *American Behavioral Scientist*. 1997. V. 41 (1). P. 28–42.
10. Howe L. Civil service reform and political culture of government mentality: Massachusetts 1952–1981. *Administrative Theory & Praxis*. 2001. № 23 (2). P. 151–174.
11. Pedersen K. Postmoderne planlægning – mellemkritikogstyring. Grus, 49. 1996. P. 59–74.
12. Farmer D. Derrida, deconstruction, and public administration. *American Behavioral Scientist*. 1997. № 41 (1). P. 12–27.
13. Laclau E. Discourse. Blackwell Companion to Contemporary Political Philosophy. Oxford, Blackwell. 1993.
14. Hansen A. Strukturalisme, poststrukturalisme og subjektetsplads. Grus, 49. 1996. P. 88–106.
15. Farmer D. The Language of Public Administration. Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity. Tuscaloosa, The University of Alabama Press. 1995.
16. Harmon M. Responsibility as Paradox. A Critique of Rational Discourse on Government. London, Sage. 1995.
17. Fox C., Miller H. Postmodern Public Administration. Routledge, 2015. 192 p.
18. McSwite O. Legitimacy in Public Administration. A Discourse Analysis. London, Sage. 1997.
19. Frissen P. Politics, Governance and Technology: A Postmodern Narrative on the Virtual State. New Horizons in Public Policy. Cheltenham, Edward Elgar. 1999.

Hromadetskyi O. Postmodern public administration as a subject of scientific research: basic theoretical approaches

Annotation. In the article systematic research of scientific ideas and concepts of American and European specialists in postmodern public administration is conducted on the basis of a generalization of a considerable volume of specialized literature. The foundations of postmodernism in relation to social development in general and public administration in particular, which conceptually distinguish it from the philosophy of modernity, are revealed.

It is argued that the metaphoric nature of postmodern texts is intended to stimulate the analytical potential of readers to awaken a proactive stance in them. The key shift of postmodernism is the rethinking of power (dispersion, versatility), power relations, the role of the political subject in these relations, as well as the significance of discursive practices in public processes. The analysis focuses on negotiation of networks between actors and fields. The essence of power is to control communication in networks.

Based on imagery, deconstruction, interpretation, etc., postmodernists emphasize the importance of a particular context and situation, refusing generalizations. Language plays the leading role in public processes of postmodernism as a tool of recursive practices, information and communication technologies make broadcast broad and sincere. The postmodernists' critique of the rationalization of reality, to which modernists are inclined, is emphasized separately. Postmodern reality is formed on the principles of structuralism. Logic does not always lead to true judgments. The dominance of rationalism leads to the opposition of responsibility and freedom, individual and community, accountability and political power. It is proved that democracy, as a political regime, is also possible in postmodern conditions in an inter-consensual form, but for this purpose it is necessary to abandon the effectiveness of bureaucratic public administration because it is not an objective fact.

Key words: modern, postmodern, transition, public administration, deconstruction, imagination, political power, discourse, interpretation.