

Валерій БАКУМЕНКО

ПІДХІД ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПАСПОРТІВ СПЕЦІАЛЬНОСТЕЙ ШЛЯХОМ СИСТЕМНОГО АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Постановка проблеми. За радянських часів не було виокремлено галузь науки «Державне управління» й питання державного управління переважно досліджувалися у галузі наук «Право» за спеціальностями «Конституційне право», «Муніципальне право», «Адміністративне право». Ця ситуація автоматично була перенесена вченими-правовиками радянських часів у структуру наукових спеціальностей незалежної України (див. наприклад спеціальність 12.00.02 та 12.00.07) й зараз, у зв'язку з виділенням галузі науки «Державне управління», призвела до неприйняття часткою них цієї галузі наук й постійними спробами обмеження її поля досліджень відповідно до власних інтересів. Є окремі, але не настільки принципові, питання розмежування поля досліджень галузі науки «Державне управління» й з іншими науковими галузями, що також пов'язані з її лігімітацією лише у 1997 року, відсутністю за радянських часів та у перші роки незалежності України, а, відтак, й заповненням наукового поля державного управління іншими науковими галузями. У зв'язку з цим, виникає необхідність уточнення шляхом системного аналізу та наукового обґрунтування паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління» з урахуванням сучасних реалій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Безпосередньо на цю тему публікацій немає. В той же час є ґрунтовні енциклопедичні, монографічні та навчальні видання, що частково використані для обґрунтування виділених в роботі базових моделей державного управління в Україні [1-7].

Метою статті є розробка підходу до визначення паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління» на основі системного аналізу державно-управлінської діяльності.

Виклад основного матеріалу. Сутність даного підходу полягає у визначенні сфери діяльності «Державне управління» шляхом виділення його науково-обґрунтованих моделей, аналізу реалій застосування таких моделей в Україні й, на цій основі, визначення пропозицій та рекомендацій щодо внесення змін у чинні паспорти спеціальностей галузі науки «Державне управління». Нижче надано тезове викладення цього підходу.

Теза 1. Системний аналіз є засобом практичної реалізації системного підходу та передбачає виділення моделі досліджуваного об'єкта, процесу, явища. Державне управління, безумовно, є масштабним явищем, що поєднує численні об'єкти та процеси. Звернемося до його визначення в Енциклопедії державного управління.

За визначенням класика державного управління Г.Атаманчука державне управління є практичним організуючим та регулюючим впливом держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її силу влади. Українські вчені Н.Нижник та С.Мосов запропонували розглядати державне управління як діяльність органів та установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення й здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб,



**БАКУМЕНКО
Валерій
Данилович,**

доктор наук з державного управління, професор, проректор з наукової роботи Академії муніципального управління, м. Київ.

Анотація: у статті запропоновано підхід до визначення паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління» на основі системного аналізу державно-управлінської діяльності.

Ключові слова: паспорт спеціальності, системний аналіз, наукова галузь "державне управління".

УДК 35:002.8

що змінюються. З погляду системного підходу під державним управлінням слід розуміти процес цілеспрямованого впливу його суб'єкта, що представляє державну владу у вигляді спеціально утворених органів та їх системи, на об'єкт управління, яким є все суспільство або його частина, внаслідок якого задовольняються потреби держави й суспільства [1, с. 158]. Відповідно до цього визначення на рис. 1 наведено загальну модель системи державного управління.

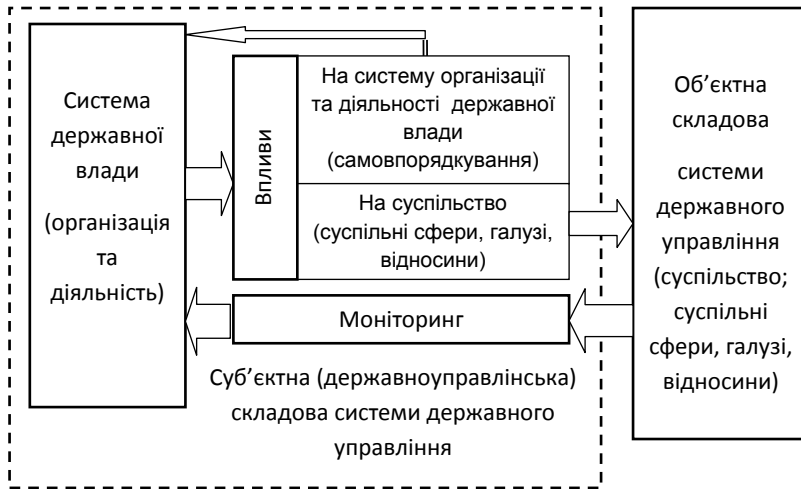


Рис. 1. Загальна модель системи державного управління.

На основі наведеної моделі можна виділити такі базові елементи суб'єктної (державно-управлінська) складової системи державного управління, що, безумовно, мають бути предметом дослідження за спеціальностями галузі науки «Державне управління», а саме: система державної влади (організація та діяльність); впливи цієї системи як на суспільство (механізми самоорганізації суспільства), так і на власну організацію та діяльність (механізми самовпорядкування); моніторинг стану суспільства та його окремих складових - суспільних сфер, галузей, відносин (механізми спостереження, оцінювання).

Розглянута модель надає можливість далі поглиблювати наше уявлення про систему державного управління шляхом більш детального розгляду виділених елементів знову ж з використанням відповідних моделей.

Теза 2. На рис. 2 наведено узагальнену модель системи державної влади (організація та діяльність) у президентській республіці.

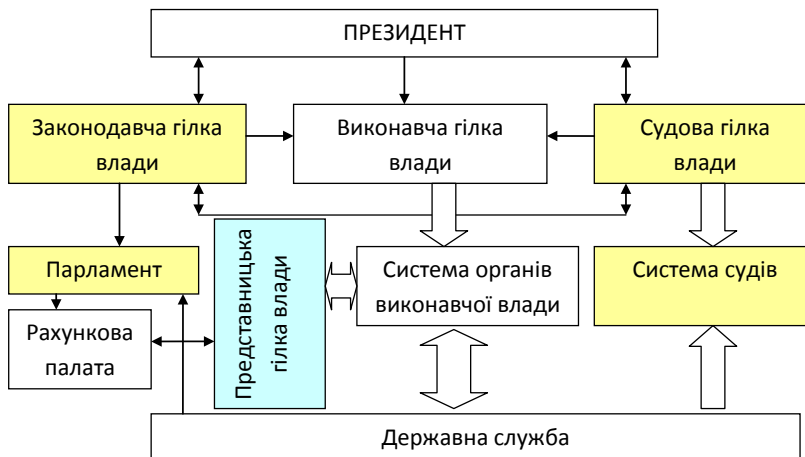


Рис. 2. Узагальнена модель системи організації та діяльності державної влади у президентській республіці.

Відповідно до цього рисунку слід виділити такі основні елементи цієї системи, а саме: президент (інститут президента країни); законодавча, виконавча та судова гілки влади; державна служба. Законодавча влада представлена єдиним органом – парламентом, у віданні якого знаходиться Рахункова палата. Виконавча гілка представлена розвиненою системою органів державної влади (уряд, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації). Судова гілка влади охоплює систему судів (загальних та спеціальних). Державна служба відноситься до системи органів виконавчої влади. Але вона виділена як окремий елемент цієї системи, оскільки здійснює функцію управління персоналом та реалізує кадрову політику у системі державної влади. Однією з її особливостей є те, що народні депутати України віднесені до державних службовців вищого рангу.

Як суттєву особливість чинної української моделі системи організації та діяльності державної влади також слід зазначити фактичну наявність «представницької гілки влади», що охоплює місцеві ради (Верховна рада АРК, обласні, районні та районні у містах ради). Їх взаємодія з урядом АРК, обласними, районними та районними у містах державними адміністраціями побудована на принципі делегування повноважень. Тобто елемент «представницька гілка влади» з його зв'язками теж має бути відображеним на рис.2.

Теза 3. В Україні визначено державний курс на євроінтеграцію. Цей процес пов'язаний зі зміною моделі державного управління, її пристосуванням до європейської. Тому на рис. 2 затушовані елементи законодавчої та судової гілок влади, парламент та система судів, оскільки в європейській моделі державне управління розглядається як підгалузь права [2, с.10,13], тобто як вся не законодавча та не судова діяльність держави або як підзаконна виконавчо-розпорядча діяльність органів держави [3, с.30; 4, с.6-8].

У зв'язку з перспективою переходу до європейської моделі системи державного управління, на нашу думку, виникає недоцільність конкурувати з вченими-правовиками щодо включення питань діяльності законодавчої влади, зокрема парламентаризму, а також діяльності судової гілки влади (Конституційний та всі інші суди) до паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління». Тим більше, що ці питання вже давно включені у паспорти спеціальності галузі наук «Право».

Теза 4. На рис. 1 впливи системи державної влади, що реалізуються через систему органів державної влади, розділені на дві групи.

Перша з них – це впливи цієї системи на суспільство, завдяки яким здійснюються державне управління та державне регулювання різних суспільних сфер, галузей, відносин, а відтак й самоорганізація суспільства, його розвиток.

Друга група – це впливи на власну організацію та діяльність системи державної влади, завдяки яким здійснюється самовпорядкування останньої.

Оскільки державне управління поєднує державно-політичні, правові та адміністративні функції, то впливи системи державної влади можна класифікувати відповідно на державно-політичні (стратегії, концепції, державна політика), правові (нормативно-правові акти органів державної влади) та адміністративні (організаційні, менеджерські).

У свою чергу, практична реалізація впливів завжди пов'язується із застосуванням різноманітних механізмів, що являють собою практичні заходи, засоби, важелі, стимули.

Державно-управлінські механізми можна поділити на системні та прості.

Системними механізмами державного управління є інституалізація, стратегічне планування, державна політика, державне регулювання, державна підтримка, державне стимулювання, державно-управлінські реформи та трансформації, національні проекти, державні цільові програми, програми соціально-економічного розвитку, державний бюджет. Системні механізми державного управління реалізуються шляхом застосування простих механізмів. Серед простих механізмів державного управ-

ління поширеними є правові, організаційні, ресурсні (фінансові, кадрові, матеріально-технічні, інформаційні).

Теза 5. Важливу роль для організації постійного взаємозв'язку системи державної влади з суспільством відіграє моніторинг, причому не тільки як механізм спостереження та оцінювання стану суспільства, а й засіб врахування громадської думки в процесах державного управління та державного регулювання.

Моніторинг спостереження та оцінювання стану системи державної влади має здійснюватися як у межах показаного на рис. 1 (громадська думка), так і у межах самої цієї системи.

Теза 6. Оскільки йдеться про науковий супровід певної діяльності, а саме державного управління, то доцільно, на нашу думку, звернутися до його діяльнісної моделі. Така модель була виділена у роботі [5]. Елементами цієї моделі є:

- цілі (місія, ієрархія цілей держави, стратегія розвитку держави, державна політика);
- функціональна структура (система державного управління, тобто сукупність певних органів державної влади з їх функціями та завданнями);
- сукупність процесів (змінення стану держави, її розвиток, управління, комунікація, дослідження на державному рівні);
- засоби (державноуправлінські технології, наука державного управління, державна освіта, адміністративна культура, державний бюджет, державна служба, інші державні ресурси);
- морфологія, на якій склалася та існує система (суспільство, його стан, все різноманіття суспільної діяльності);
- результати (новий стан держави).

Теза 7. Наведені моделі та міркування дозволяють зробити висновки:

1) Основним принципом розмежування з іншими галузями наук є відповідність поля наукової діяльності полю практичної діяльності. Виходячи з цього все, чим займаються вищезазначені органи державної влади та державні службовці в межах своїх повноважень, заслуговує на наукове забезпечення у галузі науки «Державне управління».

2) Частину спеціальностей державного управління (25.00.02 та 25.00.03) слід привести у відповідність двом основним напрямам досліджень:

- впливу системи державного управління на суспільство, що реалізується насамперед шляхом державного управління та державного регулювання різних суспільних сфер, галузей, відносин із застосуванням відповідних механізмів (практичних заходів, засобів, важелів, стимулів) (25.00.02);
- розвитку системи державного управління шляхом самовпорядкування (реформування, удосконалення, розвитку тощо) організації (інституційної, структурної, функціональної, змістовної) її діяльності та розвитку державної служби (25.00.03) як людського фактора цієї системи.

3) Предметом дослідження за спеціальностями галузі науки «Державне управління» мають бути напрями, що розкривають та деталізують ці спеціальності:

- чинник державного управління у самоорганізації суспільства, його розвитку;
- формування та розвиток суб'єктної (державно-управлінська) складової системи державного управління;
- методологічні аспекти самовпорядкування системи державної влади;
- підходи та методи цілепокладання у процесах державного управління на різних його рівнях;
- визначення та реалізація основних напрямів державно-управлінської діяльності;
- структурна, функціональна, інституціональна організація діяльності системи державної влади, окремих органів державної влади;
- підходи, моделі та методи формування та реалізації процесів державного управління та державного регулювання;

- підходи, моделі та методи формування та обґрунтування впливів системи та окремих органів державної влади на суспільство, суспільні сфери, галузі, відносини;
- формування та обґрунтування впливів системи державної влади на власну організацію та діяльність;
- підходи, моделі, методи державного управління різними суспільними сферами, галузями, відносинами;
- антикризове державне управління;
- підходи, моделі, методи формування та реалізації державного бюджету;
- механізми взаємодії у системі державної влади, а також між органами державної влади у процесах державного управління та державного регулювання;
- методи, інструменти та технології державного управління та державного регулювання;
- механізми державного управління різними суспільними сферами, галузями, відносинами як системні, так і прості (інституційні, правові, організаційні, ресурсні); цей пункт можна розкрити у напрямках по кожному з системних механізмів, наприклад:
 - підходи та методи інституалізації у державному управлінні;
 - стратегічне управління та планування;
 - підходи та методи формування та реалізації державної політики;
 - державна регіональна політика;
 - підходи, моделі, методи державного регулювання організації та діяльності системи державної влади;
 - механізми державного регулювання організації та діяльності системи державної влади;
 - державна підтримка та державне стимулювання;
 - державно-управлінські реформи та трансформації;
 - програмно-цільове управління (національні проекти, державні цільові програми, програми соціально-економічного розвитку);
 - механізми самоорганізації та самовпорядкування суспільства;
 - моніторинг стану суспільства, а також врахування громадської думки в процесах державного управління та державного регулювання;
 - механізми спостереження, оцінювання у державному управлінні;
 - державно-управлінські технології та інструменти;
 - механізми формування та реалізації державного та місцевих бюджетів;
 - підходи та методи інноватизації державного управління на різних його рівнях та державного регулювання;
 - підходи та методи державного менеджменту (державне планування, організація, контроль, прийняття управлінських рішень, комунікація, мотивація);
- державна служба як орган виконавчої влади, що здійснює функцію управління персоналом та реалізує кадрову політику у системі державної влади; цей пункт слід деталізувати у напрямках паспорту спеціальності 25.00.03 з урахуванням нової редакції Закону України «Про державну службу».

Теза 8. Застереження:

1) Слід дуже обережно застосовувати в паспортах спеціальностей галузі науки «Державне управління» термін «державотворення» (синонім «державне будівництво»), оскільки він охоплює не тільки розбудову та вдосконалення системи органів державної влади, що є полем дослідження цієї науки, але й розбудову політичної системи держави, включаючи громадянське суспільство, що є полем дослідження галузей наук «право» та «політологія».

2) Визначення механізмів охоплює численні поняття, в т. ч. технології та інструменти. Механізми – це все те, що приводить у рух, тобто до практичної реалізації. Наприклад, механізми реалізації стратегій, державних політик, проектів, програм, бюджету тощо. Тому навряд чи правильно зводити широку гамму механізмів держав-

ного управління (практичних заходів, засобів, важелів, стимулів) лише до інструментів та технологій, тобто певних засобів, оскільки це дещо зужоже наукове поле державно-управлінських досліджень. Нагадаємо, що: технології – у переносному смислі це: а) сукупність і послідовність методів, способів для досягнення чогось (практично конкретного, наприклад нормативно-правові та інформаційні технології); б) наукова дисципліна, що описує, розробляє і вдосконалює зазначені вище способи, процеси та порядок їх здійснення (регламенти, режими) [6]; а інструменти – у переносному смислі це засіб, спосіб для досягнення чогось [7].

3) У зв'язку з перспективою переходу до європейської моделі системи державного управління, на нашу думку, виникає недоцільність конкурувати з вченими-правовиками щодо включення питань діяльності законодавчої влади, зокрема парламентаризму, а також діяльності судової гілки влади (Конституційний та всі інші суди) до паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління». Тим більше, що ці питання вже давно включені у паспорти спеціальності галузі наук «Право».

4) Необхідно чітко визначитися з питанням розмежування діяльності у різних суспільних сферах, галузях та відносинах з державним управлінням ними.

Всі документи, що розробляються та приймаються у межах останнього (стратегічні плани, стратегії, державні політики, відповідні концепції, державні цільові програми та програми соціально-економічного розвитку, національні проекти, державні та місцеві бюджети тощо), є результатом його діяльності, яка, безумовно, потребує наукового забезпечення у галузі науки «Державне управління».

В той же час, пропозиції конкретних заходів до цих документів вносяться фахівцями, задіяними у різних суспільних сферах, галузях та відносинах, а також науковцями відповідних галузей науки (право, економіка, соціологія, екологія тощо). Тобто, наукове забезпечення (обґрунтування) пропозицій, що вносяться у встановленому порядку для їх врахування у державних документах, мають здійснюватися відповідними галузями наук.

Часто проекти стратегій та програмно-цільових рішень розробляються науковими та проектними організаціями за завданнями органів державної влади, а потім доводяться останніми до завершення та затвердження. Це типовий приклад співпраці органів державної влади та фахівців різних галузей наук відповідно до проблеми чи завдання, що вирішуються, який вказує на складність чіткого розмежування деяких напрямів у паспортах різних галузей наук. А відтак у таких випадках цього і не слід робити. Загальною рекомендацією, на нашу думку, є віднесення діяльності до державно-управлінської, якщо вона здійснюється органами державної влади і державними службовцями на будь-якому рівні системи державного управління, пов'язана з прийняттям державно-управлінських рішень та має ознаки: цілеспрямовуючої, організаційно-правової, координуючої, контролюючої, комунікаційної.

5) Наука державного управління повинна мати переважно науково-прикладний характер. Її результати слід більш ефективно використовувати у практиці державного управління та місцевого самоврядування. В той же час, для запобігання виродження в певний напрям інших наук не слід виключати проведення в її межах і фундаментальних досліджень.

6) Напрями в паспортах спеціальностей мають бути зрозумілими всім. Тому недоречно включати в них такі, що є чийось фішками, модними течіями, не мають прямого відношення до самої державно-управлінської діяльності або сліпо копіюють аналогічні напрями з паспортів інших наук.

Теза 9. Запропонований підхід системного аналізу державно-управлінської діяльності надає наведеним міркуванням теоретичну та методологічну основу. Тому доцільно їх взяти за основу при визначенні переліків напрямів у спеціальностях державного управління, насамперед спеціальності 25.00.02 та 25.00.03 і шляхом порівняльного аналізу запропонованих пропозицій з іншими, що надійшли від фахівців,

а також з чинними паспортами цих спеціальностей підготувати відповідні проекти паспортів для подальшого узгодження. Все, що не викликає супротиву слід включити до проекту та винести на обговорення робочих груп. Не завадить запросити на підсумкові засідання цих груп також найбільш відомих в Україні авторитетних фахівців у галузі науки «Державне управління», які мають численні ґрунтовні публікації та великий досвід практичної роботи у системі державного управління.

Теза 10. Щодо спеціальностей 25.00.01 – теорія та історія державного управління та 25.00.04 – місцеве самоврядування, то, на нашу думку, вони мають бути переглянуті лише частково на предмет оновлення, зокрема приведення у відповідність сучасному баченню напрямів паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління», а також виключення можливого дублювання з іншими паспортами цієї та інших галузей наук.

Оскільки маємо досвід численних захистів дисертацій за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління, що фактично відповідають паспорту спеціальності 25.00.02 - механізми державного управління, то потребує визначення певний підхід до віднесення до цих спеціальностей.

Насамперед, нагадаємо, що теорії – це системи об’єктивних обґрунтованих знань у певній сфері діяльності, наприклад, закономірності, парадигми, доктрини, понятійний апарат тощо. А методологічні засоби – це наукові та практичні способи організації та застосування системи знань, наприклад, принципи, підходи, моделі, моделі-підходи, класифікації, широкий спектр методів, концепції, способи доведення, способи обґрунтування тощо.

Нами пропонується виходити з того, що до спеціальності 25.00.01 – теорія та історія державного управління мають бути віднесені лише ті дисертації, в яких йдеться про історію розвитку системи та процесів державного управління та державотворення (у державно-управлінській частині), виявлення закономірностей та тенденцій, а також формування та розвиток загальних теорій та загальних науково-методологічних засобів такого управління.

Всі інші дисертації, що присвячені вирішенню проблем та завдань державного регулювання та державного управління як суспільними сферами, галузями, відносинами, так і системою або окремими органами державного управління (самовпорядкування), а також державною службою, в яких, як правило, формуються або отримують розвиток спеціальні теорії, а також розробляються та удосконалюються спеціальні наукові та практичні методологічні засоби слід віднести до інших спеціальностей.

Висновки та перспективи подальших досліджень. У статті запропоновано підхід до визначення паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління» на основі системного аналізу державно-управлінської діяльності, який передбачає зміну назв та змісту спеціальностей 25.00.02 та 25.00.03 відповідно до двох основних напрямів досліджень. Серед них: 1) впливи системи державного управління на суспільство (назва: **державне управління суспільством**) з метою його самоорганізації, що реалізується насамперед шляхом державного управління та державного регулювання різних суспільних сфер, галузей, відносин із застосуванням відповідних механізмів (практичних заходів, засобів, важелів, стимулів); 2) формування та розвиток системи державного управління (назва: **самовпорядкування системи державного управління**) шляхом самовпорядкування (реформування, удосконалення, розвитку тощо) організації (інституційної, структурної, функціональної, змістовної) її діяльності та розвитку державної служби як людського фактора цієї системи.

Щодо спеціальностей 25.00.01 – теорія та історія державного управління та 25.00.04 – місцеве самоврядування, то запропоновано переглянути їх лише частково на предмет оновлення, зокрема приведення у відповідність сучасному баченню напрямів паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління», а також виключення можливого дублювання з іншими паспортами цієї та інших галузей наук.

Література:

1. Державне управління / Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 1 : Теорія державного управління – К. : НАДУ, 2011. – С.157 – 159.
2. Райт Г. Державне управління / Г. Райт ; Пер. з англ. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
3. Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи / Кол. авт.; Наук. керів. В.В. Цветков. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.
4. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління / Н.Р.Нижник, О. А. Машков. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
5. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. – К. : ВПЦ АМУ, 2010. – 276 с.
6. Технологія / стаття у ВІКІПЕДІЇ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://uk.wikipedia.org/wiki/ Технологія](http://uk.wikipedia.org/wiki/Технологія)
7. Інструменти / стаття у ВІКІПЕДІЇ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://uk.wikipedia.org/wiki/ Інструменти](http://uk.wikipedia.org/wiki/Інструменти)