

Список використаних джерел

1. Прохожаев А. А. Общая теория национальной безопасности : учебник / А. А. Прохожаев, А. В. Возженников, Н. В. Кривельская и др. / под общ. ред. А. А. Прохожаева. - М. : РАГС, 2002. - 320 с.
2. Горбулін В. П. Засади національної безпеки України : підручник / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. - К. : Інтертехнологія, 2009. - 272 с.
3. Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика : монографія / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук ; за заг. ред. Г. П. Ситника. - Хмельницький ; К. : Вид-во Кондор, 2007. - 616 с.
4. Основы национальной безопасности : монография / М. М. Абдурахманов, В. А. Барышполец, В. Л. Манилов, В. С. Пирумов. - М. : Друза, 1998. - 198 с.
5. Бодрук О. С. Структури воєнної безпеки: національний та міжнародний аспекти : монографія / О. С. Бодрук. - К. : НІПМБ, 2001. - 300 с.
6. Гареев М. А. О некоторых характерных чертах войн будущего / М. А. Гареев // Воен. мысль. - 2003. - № 6. - С. 52-59.
7. Матвієнко В. Я. Соціальні технології : монографія / В. Я. Матвієнко. - К. : Укр. пропілеї, 2001. - 446 с.
8. Ситник Г. П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України : навч. посіб. / Г. П. Ситник, В. І. Абрамов ; за заг. ред. Г. П. Ситника : у 3 ч. : Методологічні основи державного управління національною безпекою. - К. : НАДУ, 2009. - Ч. 2. - 240 с.
9. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. - М. : Фонд экон. кн. "Начала", 1997. - 180 с.
10. Могилевский В. Д. Динамические системы: технологии трансформации и разрушения / В. Д. Могилевский // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. - 2002. - № 1. - С. 86-99.

Юрій Сурмін,

*доктор соціологічних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
перший заступник директора
Інституту проблем державного управління
та місцевого самоврядування НАДУ*

Стан, методологічні проблеми та концептуальні засади розвитку наукових досліджень державного управління в Україні

Розглядаються сучасний стан, основні методологічні проблеми та концептуальні засади розвитку наукових досліджень галузі науки "Державне управління" в Україні. Розкриваються проблемний комплекс галузі, її кризові характеристики. Дається обґрунтування концепції розвитку наукових досліджень державного управління в Україні.

Ключові слова: галузь науки "Державне управління", проблеми галузі науки

"Державне управління", концепція розвитку наукових досліджень галузі науки
"Державне управління", пріоритети наукових досліджень галузі науки
"Державне управління".

The modern state, basic methodological problems and conceptual bases of development of scientific researches of branch of science, is examined "State administration". The problem complex of industry, its crisis descriptions, opens up. The ground of conception of development of scientific researches of state administration is given in Ukraine.

Key words: a branch of science is "State administration", problems of branch of science "State administration", conception of development of scientific researches of branch of science "State administration" priorities of scientific researches of branch of science "State administration".

Постановка проблеми. Входження українського суспільства в якісно новий етап історичного розвитку, пов'язаний із проведенням цілого комплексу державно-управлінських реформ, є міцним стимулом інтенсивного розвитку наукової галузі "Державне управління", проблеми якої осмислюються в роботах В.І.Лугового, В.М.Князева, В.Д.Бакуменка, в яких динамічний розвиток галузі розглядається як важлива конкурентна перевага України не тільки на пострадянському просторі, але й у світі. Вона пройшла дуже важкий період становлення у непростих умовах формування української державності, стабілізувалася практика дисертаційних досліджень, швидко формуються наукові школи. В.Д.Бакуменко характеризує галузь таким чином: "Дослідження в даній галузі охоплюють теоретичні, методологічні та практичні проблеми становлення та розвитку державного управління в Україні і спрямовані на виявлення законів, закономірностей, принципів, тенденцій, а також розроблення на їх основі підходів, моделей, методів і технологій розв'язання цих проблем" [1, с. 9].

Як і будь-яка наука, наука державного управління повинна бути спроможною ефективно виконувати дві основні функції - пізнавальну і практичну, які тісно взаємозалежні одна від одної. Головне призначення науки полягає в збагненні істини і відкритті об'єктивних законів. Ідеться про потреби в системному, інтегрованому і розвинутому державно-управлінському знанні. При цьому нерідко виникають завищені надії щодо можливостей науки і загострюється питання про її ефективність.

Але все-таки надзавдання науки не в прояві цікавості, а в забезпеченні практичних потреб держави, органів державного управління, чиновників і інших суб'єктів управління. Призначення науки не вичерпується пізнавальною функцією, хоча саме цю функцію справедливо вважають родовою. Практична функція науки набуває конкретного змісту залежно від конкретної сфери практичної діяльності людей. Безсумнівно те, що державне управління своїм основним змістом виступає як прикладна наука. Однак у перехідних етапах розвитку суспільства, держави і державного управління

вона повинна виробляти таку теорію, що могла б виступити довгостроковою основою розуміння природи і напрямів розвитку державного управління. Тільки на цій основі можна забезпечити суттєвий вплив державно-управлінської науки на практику реформ, які розпочинаються в Україні.

Безсумнівно, що час кардинальних реформ є іспитом для державно-управлінської науки, яка ще не готова до розуміння всього комплексу проблем суспільства і держави, які потребують свого розв'язання. Вона, насамперед, не готова до розробки національного проекту реформ, а також до забезпечення його наукового супроводу. Тому дуже актуальним є дослідження стану, проблем та можливостей розвитку самої державно-управлінської науки, яка сама залишається поки малодослідженою.

Стаття присвячена цій проблемі. Її основною метою є виявлення суттєвих характеристик сучасного стану галузі науки "Державне управління", проведення своєрідної її наукознавчої експертизи, а також визначення засобів розв'язання проблемного комплексу галузі, пошук рекомендацій щодо активізації її ролі у вирішенні соціального інтелектуального замовлення держави.

Вирішення проблеми. Насамперед звернемо увагу на особливості сучасного стану розвитку галузі, які зумовлені тим, що саме наукове пізнання перебуває в процесі переходу на етап постнекласичного пізнання, основою якого є синергетична парадигма. У державному управлінні цей перехід іде набагато повільніше, ніж у інших галузях наукового знання. Досить складним і навіть небезпечним для нашої галузі знання є факт недооцінки управління постнекласичною наукою, що в міру застосування в державному управлінні постнекласичних принципів пізнання буде приводити до посилення саморегулятивних підходів, а це, у свою чергу, - до наукового декларування ослаблення ролі державного управління в механізмах суспільного розвитку. Таким чином, у найближчі роки зросте критичне ставлення до державного управління з позиції посилення в ньому постмодерністських підходів, що, безсумнівно, вступить у протиріччя з реальними запитамі суспільства щодо посилення ролі держави і державного управління в розв'язанні низки як національних, так і глобальних проблем.

Але навіть без цих застережень проблемне поле державного управління як галузі науки досить переконливе. Сюди входить нерозвиненість методології, методів, інструментів, механізмів, технологій наукового пізнання, їх необґрунтоване запозичення з інших галузей науки. Потрібна всебічна методологізація державного управління як галузі знання. Недостатньо розробленим є і понятійний апарат державного управління. Категорії, що в ньому застосовуються, трактуються довільно, саме знання розрізнене, несистемне і слабо інтегроване.

Однак найбільш важливою проблемою є те, що на потужному дереві науки немає таких "плодів", що воно повинне обов'язково приносити. Йдеть-

ся не тільки про відсутність такого "плоду", як національна концепція державного управління, але і про те, що немає навіть переконливих підходів до побудови цієї концепції.

Різно падає якість наукових досліджень, особливо дисертаційних, які починають усе частіше являти собою суміш інтуїтивних есе з неповними рефератами першоджерел. Але найголовніше в тому, що проведені дослідження дуже погано пов'язані з практикою державного управління: її запитами, проблемами, досягненнями, немає ефективної системи і технологій впровадження отриманих результатів у діяльність посадових осіб і органів державної влади і місцевого самоврядування.

Проблеми державного управління як галузі знання представлені в таблиці.

Проблеми державного управління як галузі науки і шляхи їх розв'язання

<i>Проблеми</i>	<i>Шляхи розв'язання</i>
Нерозвиненість методології, методів, інструментів, механізмів, технологій наукового пізнання, їх необґрунтоване запозичення з інших галузей науки	Методологізація державного управління як галузі знання, обґрунтування власного методологічного змісту й адаптація до державно-управлінської пізнавальної діяльності загальнонаукової і галузевої методології
Нерозробленість понятійного апарату державного управління	Глосарізація державно-управлінського знання, розробка понять, категорій і їх систематизація
Розрізненість, несистемність, неінтегрованість знання	Інтеграція знання за допомогою селекції наукової новизни проведених досліджень
Відсутність національної концепції державного управління	Концептуалізація знання, розробка національної концепції державного управління
Низька якість наукових досліджень, особливо дисертаційних	Підвищення якості наукових досліджень (тісний зв'язок наукових досліджень із практикою управління, підвищення якості наукового продукту)

У сучасному державному управлінні як галузі наукового пізнання йде боротьба трьох парадигм: операціональної, системної і синергетичної.

При цьому операціональна парадигма є спадщиною індустріальної епохи розвитку управління, класичного менеджменту, закладеного ще Фр.Тейлором і А.Файоном. Відповідно до неї управління починається там, де складний вид діяльності можна розкласти на сукупність операцій суб'єкта управління стосовно його об'єкта. Ця парадигма, як справедливо відзначає О.В.Тихонов, перебуває в кризовому стані [2, с. 31].

Системна парадигма є продуктом неklasичної стадії розвитку науки, впливу кібернетики, теорії систем. Її основою є структурно-функціональні характеристики деякого цілого, що розглядається як система. Можливості цієї парадигми поступово вичерпуються. Це відбувається тому, що сучасне суспільство має перехідний, нестабільний характер. Особливо сильно оголилася обмеженість даної парадигми у процесі теоретичного осмислення

управління нелінійними процесами, у поясненні яких найбільш ефективна синергетична парадигма, що поки недостатньо розроблена стосовно державного управління. Більшість досліджень її має поки коментаторський і компілятивний характер.

Варто підкреслити, що йдеться не про відхилення двох парадигм і піднесення третьої, а про те, що потрібно переосмислити зміну епістемологічного статусу цих трьох парадигм, кожна з яких має свої переваги й недоліки, і, що головне, свої можливості в дослідженні державного управління.

Що стосується методології державного управління в Україні, то її формування йде досить повільно. Рідко з'являються методологічні дисертаційні дослідження. Стан української методології можна оцінити як хаотичний, що частково нагадує методологічний анархізм П.Фейерабенда, який писав: "...учений, який бажає максимально збільшити емпіричний зміст своїх концепцій і як можна глибше їх усвідомити, має вводити інші концепції, тобто застосовувати плюралістичну методологію. ...Пізнання, що розуміється таким чином, не є рядом несуперечливих теорій, що наближаються до деяких ідеальних концепцій. Воно не є поступовим наближенням до істини, а скоріше являє собою океан, що збільшується, взаємнонесумісних (можливо, навіть непорівнянних) альтернатив, у якому кожна окрема теорія, казка або міф є частинами однієї сукупності, що спонукують одна одну до більш ретельної розробки, і завдяки цьому процесові конкуренції всі вони роблять свій вклад у розвиток нашої свідомості [3, с. 49-50]. Проблема не в самому методологічному різноманітті, а в його складових, серед яких домінують, на превеликий жаль, не теорії, а міфи і ідеологеми. Завдання методологізації державного управління полягає, насамперед, у посиленні раціональної складової, що дасть змогу обмежити ідеологізацію і міфологізацію державно-управлінського знання.

Не можна не відзначити і те, що поступово формується соціально-гуманітарна альтернатива індустріальній парадигмі управління [3, с. 51], що приведе до зростання впливу на державне управління соціально-гуманітарних наук. У зв'язку з цим у найближчі роки буде загострюватися потреба переосмислення ролі в управлінні цінностей, а це приведе до розвитку ціннісної парадигми управління й актуалізації проблеми управління цінностями.

Розробка концепції розвитку галузі науки "Державне управління" є дуже актуальним завданням, від якого залежить успішний розвиток практики державного управління. Справа в тому, що попередній етап існування галузі можна охарактеризувати як стихійний, екстенсивний, дисертаційний. Стихійність розвитку проявляється в тому, що дуже недосконалим є планування наукових досліджень. Практично відсутня тематична політика, коли теми формувалися вузьким колом осіб, без вивчення загальнонаціональних тенденцій розвитку тематики. Тому необхідне, насамперед, впровадження

моніторингу стану і тенденцій розвитку галузі науки "Державне управління", визначення співвідношення фундаментальних та прикладних досліджень. Зрозуміло, що державне управління є прикладною наукою, тобто в його тематиці повинні домінувати відповідні теми. Однак без фундаментальних досліджень галузь не може розвиватися і в прикладному аспекті, оскільки фундаментальні дослідження дають державному управлінню теоретико-методологічні засади осмислення управлінської практики. Подолання стихійності передбачає спеціальні наукознавчі дослідження, призначення яких у виявленні тенденцій проблемного та тематичного розвитку державно-управлінських досліджень. Сьогодні спостерігається тематична деформація цих досліджень у бік механізмів державного управління. За результатами наукознавчих досліджень можна сформулювати перспективну тематику, яка повинна проходити через експертні оцінки як науковців, так і фахівців органів державної влади та місцевого самоврядування. Для цього потрібно запровадження наукознавчої теми "Зміни, тенденції та перспективи розвитку галузі науки "Державне управління" з метою обґрунтування пріоритетів тематики НДР, змін у наукових дослідженнях на наступний рік.

Такий підхід забезпечує визначення на довгострокову та короткострокову перспективи напрямів, проблематики, тематики наукових досліджень відповідно до потреб органів державного управління та органів місцевого самоврядування, розвитку галузі науки "Державне управління", загальнонаціональної системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. У процесі формування пріоритетів НДР необхідно виходити з їх орієнтованості на вирішення першочергових завдань програм діяльності Президента України, Кабінету Міністрів України; основних напрямів інституційного розвитку Національної академії; необхідності забезпечення підручниками та навчальними посібниками нових магістерських програм освітньої галузі "Державне управління" та створення навчально-методичних розробок для використання в системі професійного навчання та практичної діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Серед довгострокових пріоритетів наукових досліджень у державному управлінні можна виділити:

1. Теоретичні засади, історичний розвиток, закономірності, особливості і тенденції державотворення та державного управління, зокрема в умовах глобалізації та європейської інтеграції.
2. Розробка філософсько-світоглядних, ідеологічних, ціннісно-мотиваційних, соціально-психологічних аспектів державного управління та місцевого самоврядування.
3. Результативність, ефективність й оптимальність у державному управлінні та місцевому самоврядуванні на всіх рівнях їх здійснення та взаємодії.

4. Методологія (принципи, парадигми, категорії, підходи, концепції, моделі, методи тощо) державного управління та місцевого самоврядування.

5. Теоретико-методологічні засади, політичне, правове та організаційне забезпечення державного управління галузевим і регіональним розвитком (економіка, соціальний та гуманітарний розвиток, екологія, охорона здоров'я, освіта, наука).

6. Концептуальні та програмні аспекти розробки та реалізації державної кадрової політики, реформування державної служби в Україні, підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації адміністративно-управлінської еліти, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

7. Теоретичне, програмно-цільове та організаційно-правове забезпечення реформування державного управління та місцевого самоврядування, проведення адміністративної реформи, забезпечення сталого розвитку суспільства.

8. Визначення, оцінювання, прогнозування та приведення системних характеристик державного управління й місцевого самоврядування у відповідність із стандартами демократичної, правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою, нормами та цінностями європейського співтовариства.

9. Теоретико-методологічний, стратегічний, технологічний, антикризовий та інноваційний аспекти удосконалення механізмів державного управління, розвитку державно-управлінського менеджменту.

10. Розробка, впровадження та аналіз державної політики: теорія, інструментарій, інституціоналізація в українському суспільстві.

11. Обґрунтування пріоритетів, проектів, програм та їх ресурсного забезпечення в державному управлінні та місцевому самоврядуванні.

12. Науково-технологічний розвиток, впровадження відкритих інформаційних технологій та електронного урядування, моніторинг і аналітичне забезпечення діяльності органів державного управління та органів місцевого самоврядування.

Дисертаційний характер галузі науки "Державне управління" полягає в тому, що практично весь обсяг досліджень галузі складають докторські та кандидатські дисертації, якість яких швидко падає. Дисертації нерідко не відрізняються новизною, є компілятивними, імітують процес наукового дослідження. Тут необхідно рішуче відмовлятися від кількості дисертаційних досліджень, орієнтуватися на цільову підготовку аспірантів та докторантів. Життя диктує необхідність суттєвої модернізації їх навчання в аспекті орієнтації на володіння здобувачами наукового ступеня сучасною методологією та інструментарієм наукових досліджень галузі науки "Державне управління", суттєвого підвищення якості дисертаційних досліджень, посилення орієнтації на розв'язання реальних проблем державного управління, розвитку технологій експертизи та публічного захисту дисертацій.

Загострюється необхідність загальнонаціональної координації фундаментальних та прикладних досліджень у галузі науки "Державне управління". Для цього необхідно, з одного боку, формувати координаційні органи, які б забезпечували інституційну підтримку галузі, а з другого - важливо створити комплекс технологій для забезпечення цієї роботи. Щодо організації, спроможних забезпечити таку координацію, то тут потрібне створення як спеціальних координаційних органів, так і переформатування і активізація наявних інституцій.

Корисним є створення Міжвідомчої ради при президентові Національної академії з координації науково-дослідницьких робіт у галузі науки "Державне управління" з представництвом провідних науковців Національної академії, Управління організації фундаментальних та прикладних досліджень, Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, Головного управління державної служби України, Громадської ради Національної академії тощо.

Потрібна активізація роботи Всеукраїнської громадської організації "Українська академія наук державного управління" як центру координації, інтегрування, пропагування галузі науки "Державне управління", перетворення її в підрозділ НАН України, посилення інтеграційних зв'язків Національної академії з Національною академією наук України в частині розробки спільних наукових проектів з державної політики та державного управління. Суттєвого переформатування потребує Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування як сучасний науковий підрозділ проведення фундаментальних і прикладних досліджень, науково-аналітичної, експертно-консультативної діяльності, центр змістовної координації всього комплексу наукової роботи Національної академії та її регіональних інститутів, центр координації розвитку галузі науки "Державне управління", наукового супроводу реформування Національної академії.

Актуальною є потреба створення в Національній академії проблемних науково-дослідних лабораторій та центрів для наукового супроводу стратегічних напрямів розвитку суспільства та державного управління. Так, дуже корисними для держави можуть бути центр розробки, перевірки та впровадження державно-управлінських інновацій, центр розробки методичних інновацій, центр забезпечення наукового супроводу державно-управлінських реформ тощо. Для вирішення оперативних завдань наукового забезпечення державно-управлінських реформ та надання освітянських і науково-консультативних послуг на замовлення важливо поширювати практику створення за необхідністю навчально-наукових лабораторій та тимчасових науково-викладацьких колективів.

Разом з інституціями у вигляді реальних організацій потрібне формування наукових шкіл як наукових спільнот, які поєднують науковців різних

організацій за окремими темами та напрямками досліджень. Зрозуміло, що наукові школи формуються значною мірою природно, без адміністративних втручань у процес, але тут можливі регулятивні впливи, що забезпечать формування необхідних умов для становлення й розвитку наукових шкіл Національної академії та її регіональних інститутів на основі вироблення відповідних вимог та програм розвитку.

Суттєвого вдосконалення потребує управління науковими дослідженнями, зміни в якому потрібно розпочинати з удосконалення нормативно-правового забезпечення наукової роботи. Причиною недостатньої унормованості НДР у науковій галузі "Державне управління" є молодість як галузі, так і наукових колективів. Головне формування та узгодження в науковому співтоваристві реальних вимог до кількісних та якісних параметрів наукових розробок, тем НДР, роботи окремих мікроколективів, показників для індивідуального планування та звітності. Для цього необхідно розробити та запровадити систему нормування наукової діяльності та персональної звітності за її результати та оптимізувати систему обігу документів з наукової роботи, сформувати нові стандарти подання анотованих звітів про виконання НДР.

Рационалізація координації НДР, недопущення дублювання її тематики неможливі без створення інформаційної системи наукових досліджень у галузі науки "Державне управління". Серйозна модернізація управління науковими дослідженнями вимагає формування надійних механізмів планування, експертизи, контролю якості та впровадження результатів наукових досліджень. Ідеться про розробку та впровадження кількох важливих технологічних підсистем: 1) підсистеми визначення та планування досліджень за відповідними темами; 2) підсистеми наукової експертизи результатів НДР; 3) підсистеми контролю якості наукової роботи; 4) підсистеми запровадження новітніх технологій оперативних експертно-аналітичних та соціологічних досліджень із використанням електронного формату.

Потрібні суттєва диверсифікація форм організації наукових досліджень, таких як посилення конкурсної складової організації наукових досліджень; запровадження конкурсу (тендеру) на найбільш потужні наукові розробки, зокрема базові підручники, концепції, проектні розробки; створення та впровадження системи контролю якості НДР, яка передбачає рецензування дисертаційних, фундаментальних та прикладних досліджень із залученням провідних незалежних експертів, фахівців органів державної влади та місцевого самоврядування; удосконалення фінансової складової наукової діяльності шляхом переходу до програмно-цільового фінансування замість розподілу ставок на кафедри, перегляд оплати праці наукових і науково-педагогічних працівників з метою стимулювання реального індивідуального внеску, якості результатів досліджень; започаткування в органах державної влади майданчиків упровадження результатів наукових дослі-

джень; створення механізму взаємодії в науковій діяльності з бізнес-структурами, політичними партіями та іншими організаціями "третього сектору"; корисним може бути створення системи підвищення кваліфікації та стажування наукових, науково-педагогічних кадрів, запровадження науково-методологічних і навчально-методичних семінарів, стажувань, коротко-термінових форм навчання науковців.

На основі проведеного аналізу можна сформулювати такі *висновки*:

1. Для підвищення ефективності досліджень у галузі науки "Державне управління" необхідно обґрунтування пріоритетів тематики НДР, загальнонаціональна координація фундаментальних та прикладних досліджень, удосконалення нормативно-правового забезпечення наукової роботи.

2. Серйозна модернізація управління науковими дослідженнями вимагає формування надійних механізмів планування, експертизи, контролю якості та впровадження результатів наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. : у 2 ч. / В. Д. Бакуменко // Теоретико-методологічні засади. - К. : ВПЦ АМУ, 2010. - Ч. 1. - 276 с.

2. Тихонов А. В. Социология управления / А. В. Тихонов. - 2-е изд., доп. и перераб. - М. : "Канон +" РООИ "Реабилитация", 2007. - 472 с.

3. Фейерабенд П. Против метода. Почерк анархистской теории познания / Пол Фейерабенд ; пер. с англ. А. Л. Никифорова. - М. : АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2007. - 413 с.

Марія Логунова,

кандидат філософських наук,

доцент кафедри державної політики

та управління політичними процесами НАДУ

Олена Пшеничнюк,

кандидат філософських наук, доцент кафедри

філософії Національної академії

Служби безпеки України

Відповідальність політичної еліти України як важливий морально-психологічний чинник удосконалення державно-управлінських відносин

Стаття присвячена аналізу проблеми відповідальності як морально-психологічної якості української політичної еліти. Обґрунтовується актуальність такого підходу та його практична значимість у формуванні політичної еліти