

## РОЗДІЛ 2. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ГАЛУЗЬ НАУКОВОГО ЗНАННЯ

УДК 35(477)

**Князєв В.М.,**

доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри  
філософії і методології державного управління НАДУ,  
заслужений діяч науки і техніки України

### **Галузь науки державного управління, її методологічні особливості, історія виникнення та впровадження в Україні**

У статті проаналізовано процес становлення галузі науки державне управління як сучасного, постнекласичного типу знань, притаманного інформаційно-технологічному суспільству. Виявлено передумови її формування, виокремлено аксіологічний, пізнавальний та технологічний аспекти державно-управлінської наукової діяльності.

*Ключові слова:* знання постіндустріального типу, суб'єкт пізнання, парадигма, технонаука.

**Князєв В.М. Отрасль науки государственного управления, ее методологические особенности, история возникновения и внедрения в Украине**

В статье проанализирован процесс становления отрасли науки государственное управление как современного, постнеклассического типа знаний, присущего информационно-технологическому обществу. Выявлены предпосылки ее формирования, выделены аксиологический, познавательный и технологический аспекты государственно-управленческой научной деятельности.

*Ключевые слова:* знания постиндустриального типа, субъект познания, парадигма, технонаука.

**Knyazev V.M. Field of science governance, its methodological features the history and vprovadzhenyia in Ukraine**

The article analyzes the process of science as a modern public administration, postnonclassical type of knowledge inherent in information technology society. Revealed conditions of its formation, determined axiological, cognitive and technological aspects of the state and management of scientific activity.

*Key words:* post-type knowledge, knower, paradigm, technoscience.

В Україні, як відомо, галузь науки державного управління офіційно запроваджується Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку галузей науки, з яких може бути присуджений науковий ступінь" № 1328 від 29 листопада 1997 р. Хоча цьому передували відповідні постанови і накази ВАК України, міністерств освіти, науки і технологій визнання державного управління як нової освітньої галузі, нарешті, відбулося згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 507 від 24 травня 1997 р.

Ураховуючи урочистості з нагоди 15-річчя з дня заснування науки державного управління та 10-ї річниці з дня створення Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування при Національній академії державного управління при Президентові України (далі - Національна академія), варто назвати прізвища людей, безпосередньо причетних до цих процесів, які стояли біля їх витоків і без яких запровадження науки державного управління було б неможливе або відкладене на невизначений термін. Це, насамперед, проф. В.І.Луговий - колишній ректор нашої Академії, проректори: В.М.Князєв, В.А.Куценко, Б.О.Кравченко, проректори-директори регіональних інститутів: О.П.Якубовський, С.М.Серьогін, Г.І.Мостовий, А.О.Чемерис та, відповідно, їх заступники: В.М.Кривцова, Ю.П.Шаров, В.В.Корженко, А.В.Ліпенцев та ін. Згодом активну участь у розбудові науки державного управління взяли керівники Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування: В.Д.Бакуменко, В.Д.Бондаренко, Ю.П.Сурмін, начальник управління організації фундаментальних та прикладних досліджень С.В.Загороднюк, директор видавництва В.А.Дон, начальник управління підготовки наукових

та науково-педагогічних кадрів В.О.Чмига, а також завідувачі, професори, доценти та молоді науковці кафедр, які були створені невдовзі.

Особливу подяку за підтримку ініціативи Академії в запровадженні науки державного управління хочеться висловити колишнім керівникам - високопосадовцям: міністру освіти В.Г.Кременю, першому заступнику міністра освіти В.П.Андрущенку, міністру науки і технологій В.П.Семиноженку, голові ВАК України М.І.Панчуку.

Щира подяка всім, хто повірив у можливість, необхідність і важливість для розбудови молодій Українській державі науки державного управління і своєю натхненною працею створював і продовжує розвивати цю галузь знань.

Сьогодні з огляду на п'ятнадцятирічний досвід досліджень у галузі науки державного управління більш рельєфно виокремлюються як здобутки, так і певні недоліки. Певною мірою вони відображені в Національній науковій доповіді, яку оприлюднить президент Національної академії 29 листопада цього року на Всеукраїнській конференції "Наука державного управління: досягнення, завдання, перспективи". Спинимось лише на одному питанні: про природу науки державного управління, оскільки, на нашу думку, не досить чітко усвідомлення та неадекватне розуміння цієї природи, зокрема сутності, внутрішньої структури, методологічних особливостей, історичних умов виникнення та суспільних завдань, які має вирішувати наука державного управління, призводить до різкого зниження ефективності і якості наукових, особливо дисертаційних досліджень. Наслідком цього є дрібнотем'я, низька методологічна культура дослідження та його бюрократизація (формальна відповідність вимогам ВАКУ та внутрішнім нормативним документам), підміна дослідження реального об'єкта і вирішення дійсної, практичної проблеми аналізом текстів інших авторів, дискусією навколо понять тощо. Інший приклад - нарікання з боку представників суміжних, або традиційних наукових дисциплін - економічних, правових, політичних тощо - стосовно "вторгнення" в їх царину. Звідси додаткові експертизи, повторні розгляди, виклики в експертну раду тощо, не кажучи вже про постійне нагадування з боку органів державної влади про необхідність посилення практичної спрямованості наукових досліджень та розробки дієвих рекомендацій.

Можна ще навести приклади, та суть не в них, а в тому, щоб увесь час, на кожному етапі дослідження утримувати в уяві формат, або межі дозволеного (і недозволеного), дотримуватися певних мети, завдань, логіки, методології і технології аналізу, які задаються саме специфікою державно-управлінського підходу, природою науки державного управління.

Отже, наскільки це можливо в обмеженому форматі статті, спробуємо ще раз, хоча б у вигляді тез висловити свою точку зору на цю вкрай актуальну проблему.

Зауважимо, що наука державного управління - це сучасний, постнекласичний тип знань, притаманний інформаційно-технологічному суспільству. Якщо в класичній науці суб'єкт пізнання виносився за межі пізнавального процесу і наукової картини світу, а в некласичній допускався як "спостерігач", то в постнекласичній науці це активний учасник пізнавального процесу, творець як наукової картини світу, так і нових реальностей цього світу, які хоч і допускаються його існуючими законами, але без втручання людини - її волі, бажання, творчої фантазії, цілепокладання і практичної діяльності - неможливі.

Іншими словами, "світ без людини" стає "світом людини", виступає як її проект. Наука і практика стрімко рухаються назустріч одна одній, перетинаються, взаємно збагачуються і трансформуються в якісно нові форми: практика стає "наукоємкою", а наука - практичною: проективно-конструктивною, або технологічною, як за змістом, так і за способом пізнання, відношення до світу в цілому. Можна також стверджувати, що на зміну традиційному, просвітницькому типу знання, яке відповідало на запитання "що" і "чому", приходить інженерна наука в широкому розумінні, яка вчить тому, "як" досягати певної мети у різних сферах життєдіяльності людини і суспільства - від виробництва до духовних практик.

У сучасній літературі, присвяченій філософським проблемам науки і техніки, а також логіці та методології науки, все частіше трапляється термін "технонаука" для позначення методологічних особливостей сучасного етапу розвитку наукового пізнання, зокрема таких нових наукових дисциплін, як теорія інформації, кібернетика, комунікативні, у тому числі PR-технології, нано-наука і нанотехнології, генетика і наноінженерія, біотехнологія, соціальна технологія та ін. Про "технонауку" йшлося також на останньому, XIV Міжнародному конгресі з логіки, методо-

логії та філософії науки, який відбувся з 19 липня по 26 липня 2011 р. у Франції (м. Нанс). Як зазначають учасники цього конгресу С.А.Мамчур та В.Г.Горохов, "технонаука - це не технічна наука", а нова форма організації науки, що інтегрує в собі багато аспектів як природознавства і техніки, так і гуманітарного пізнання" [2, с. 177].

У гносеологічному плані можна говорити про появу третього, технологічного рівня пізнання на відміну від емпіричного та теоретичного. Його сутність полягає не тільки в практичному використанні емпіричних і теоретичних знань, а й в особливій формі пізнавального процесу, який здійснюється в інженерній практиці і завершує увесь цикл пізнання.

Доречно зауважити, що в сучасній педагогічній практиці, особливо в середній школі, все ще переважає установка на просвітницький, а не інженерний тип знання. Мало хто з педагогів вчить мистецтву застосування знань на практиці, а тим більше "науці життя". Наслідком цього є байдужість до навчання, "липові" медалісти, невдахи-відмінники, "ботаніки" та ін., або ж, як зазначив в одному із своїх останніх інтерв'ю по телебаченню академік С.Капіца, масова "ідіотизація суспільства".

На технологічному рівні пізнання, який здійснюється в інженерній практиці, розробляється особлива методологія та здійснюється певна селекція загальнонаукових методів, зокрема моделювання, експерименту, системного підходу, структурно-функціонального аналізу, прогнозування, програмно-цільового підходу тощо, насамкінець відбувається реорганізація форми проведення наукових досліджень (проекти, гранти тощо).

Особливістю сучасного етапу розвитку наукового пізнання є взаємозв'язок двох суперечливих тенденцій - технологізації і гуманітаризації науки. Якщо перша безпосередньо пов'язана з перетворенням науки на безпосередню продуктивну силу в епоху НТР, то друга - з усвідомленням місця і ролі науки в системі культури, що актуалізує її (науки) ціннісно-сміслові виміри, наприклад відповідальність ученого і технолога перед суспільством, соціальні, економічні, демографічні, валеологічні та інші гуманітарні наслідки тих чи інших інновацій, межі втручання в природу самої людини внаслідок генно-інженерних експериментів тощо.

Важливими передумовами формування науки державного управління як знання сучасного, постіндустріального типу є перетворення управлінської діяльності в основу суспільного виробництва та вирішальний фактор розвитку суспільства в цілому, а також її професіоналізація та інтелектуалізація. Знання стає основним засобом управління. Тому науковий супровід управління і наукове виробництво необхідних для успішного управління знань стають питаннями конкурентоспроможності як окремих установ і організацій, так і держав.

Ураховуючи зазначене, можна стверджувати, що наука державного управління репрезентує комплекс знань про технологію та сенс державно-управлінської діяльності. Якщо в першому випадку йдеться про знання найбільш ефективних, оптимальних та раціональних способів і засобів досягнення певних державно-управлінських цілей, то в другому - про їх сенс. Це відповіді на запитання "навіщо?", яка "ціна питання?", у тому числі прийнятих або неприйнятих своєчасно рішень, "які їх соціальні наслідки?" Взагалі, яке суспільне призначення державного управління і на кого, зрештою, має працювати "державна машина"? Ці та інші ціннісно-сміслові виміри та питання становлять блок філософсько-світоглядних, аксіологічних та морально-етичних проблем, без вирішення яких теорія і практика державного управління набувають технократичного або бюрократичного характеру. Якщо предметом дослідження галузі науки державного управління є ті чи інші технологічні або аксіологічні виміри, питання та проблеми, що виникають у реальній управлінській практиці, "здаються" суспільством чи виникають як "виклик історії" тощо, то виникає запитання: яке місце в структурі науки державного управління займає класична теорія пізнання з її діалектикою суб'єкта та об'єкта, проблемою істини і т. ін.? Взагалі, як не парадоксально це звучить, чи існує в теорії державного управління власне пізнавальний момент? Якщо так, то у якій формі? Якщо ні, то чи можна таку теорію вважати наукою? (аргумент тих, хто все ще не визнає державне управління як науку).

Ствердні відповіді на ці запитання передбачають подолання "консервативної сили", традиційних уявлень про науку, її об'єкт, предмет, засіб, тип суб'єкта, характер теорії тощо. Ключовим моментом у поясненні суті науки державного управління є розуміння її проективно-конструктивної природи. Це означає, що об'єктом пізнання виступає не стільки сам зовнішній об'єкт як частина об'єктивної реальності з її властивостями, закономірностями, законами існу-

вання і т.ін., а дія з ним, яка, по суті, має управлінський зміст, оскільки це: а) цілеспрямований вплив на об'єкт для отримання певного, потрібного суб'єкту ефекта, результату; б) на передній план тут виступає не матеріальна (закон), а ідеальна (мета) причинність. Управління, по суті, - це дія цільової причинності, реалізація задуму суб'єкта як творця. Управління тим і відрізняється від звичайної, у тому числі виконавської діяльності, що воно детермінується образом, моделлю потрібного майбутнього, а не просто наявними ресурсами і можливостями. За великим рахунком, управління створює нові ресурси і можливості. В екзистенційному плані це прорив із сфери неможливого у світ можливого і дійсного, це - самовизначення і самоствердження людини як суб'єкта перед обличчям "ніщо" - туманним і тривожним майбутнім.

Отже, об'єктом науки державного управління виступає саме управління, а предметом - сам зміст реальної управлінської проблеми, пошук оптимальних шляхів її вирішення, віднайдення найбільш ефективних способів досягнення управлінських цілей та раціональних засобів, доцільних і прийнятних як у технічному, так і в гуманітарному розумінні.

У науці державного управління предмет дослідження є не стільки "даним", скільки "заданим". Метою дослідження виступає розроблення певного проекту, моделі, "механізму", технологічної ("дорожньої") карти, "рецептів", "практичних рекомендацій" тощо, які вирішують певну управлінську проблему. З переходом від теорії до практики, від науки до технології процес пізнання не закінчується, навпаки, він тільки вступає у завершальну і вирішальну фазу. Фактично завершення пізнавального циклу збігається з "останнім актом" науково-технічної творчості, коли предмет стає новоствореним об'єктом і який виявився "життєздатним" (таким, що ефективно працює, відповідає різноплановим критеріям - економічним, соціальним, політичним, гуманітарним).

Стає також зрозумілим, що істина в науці державного управління вже не може розглядатися суто гносеологічно, як адекватне відображення об'єкта в суб'єкті. Це, скоріш, істинний, єдино правильний шлях до об'єкта у плані як його пізнання, так і практичного перетворення, в кінці якого вже не поняття має відповідати своєму об'єкту, а навпаки, об'єкт відповідає своєму поняттю - проекту, конструкту, людському задуму, управлінській меті. В онтологічному плані вказаний шлях, або спосіб пізнання та практичного перетворення об'єкта, має законодацільний характер, тобто здійснюється як за логікою (об'єктивними законами існування) самого об'єкта, так і за логікою і цілями існування суб'єкта, свободою його волевиявлення.

Істина - це результат співтворчості суб'єкта і об'єкта, суб'єкта і суб'єкта, збігу, "зустрічі" процесів суб'єктивної об'єктивного і об'єктивної суб'єктивного.

Розглянемо докладніше питання про суб'єкт науки державного управління і яким вимогам він має відповідати.

Взагалі суб'єктом будь-якої діяльності є людина, яка відповідає двом якостям: а) повинна бути носієм суб'єктивності (не плутати із суб'єктивізмом), тобто здатною виробляти і реалізувати власне відношення до дійсності; б) мати певні здібності, знання, уміння та навички, необхідні для певного виду діяльності.

Управління є універсальною, загальнопрактичною формою діяльності, яка вимагає від його суб'єкта, крім названого, ще й організаційного таланту, відповідальності, вольових якостей (наполегливості в досягненні цілей, здатності працювати в екстремальних умовах, витримувати перенапруження тощо), інженерного мислення (здатності знайти вихід з будь-якої кризової ситуації, прийняти оптимальне рішення і т.ін.), нарешті, мудрості та відкритості для інновацій. (Не випадково у своїй теорії ідеальної держави Платон стверджував, що управління народжуються і що державна влада повинна належати філософам. Але якби світом правили ідеї, а не інтереси і якби влада діставалась гідним, а не властолюбивим, то, мабуть, давно вже б настав рай на землі.)

У галузі науки державного управління суб'єкт пізнання повинен поєднувати в собі якості вченого, інженера і практика, і, крім того, бути творчою і високоморальною людиною, керуватися не тільки "інтересами", а й ідеями суспільного блага, служіння народу, духовними цінностями.

Структуру галузі науки державного управління можна розглядати як із зовнішньої, формальної, так і внутрішньої, змістової сторін. У першому випадку йдеться про структуру наявних спеціальностей, затверджених ВАКом і яка не є досконалою, у другому - про внутрішню форму організації самого змісту діяльності у галузі науки державного управління. Ця внутрішня форма утворює своєрідний методологічний трикутник, сторонами якого є аксіологічний,

пізнавальний та технологічний аспекти державно-управлінської наукової діяльності, яким мають відповідати певні блоки спеціальностей. Так, блоки можуть включати такі спеціальності.

Аксіологічний блок: філософію державного управління; соціологію державного управління; психологію державного управління; етику державної (чи ширше - публічної) служби тощо.

Пізнавальний блок: історію державного управління; теорію державного управління; методи і форми (чи методологію) державного управління.

Технологічний блок: технологію державного управління (або ж соціальні технології в державному управлінні; сьогодні це - "механізми державного управління", що значно спрощує суть "техне" як "мистецтва, майстерності, вміння" згідно з античним розумінням цього поняття); державне управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях; організацію та управління в державних установах; державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Кількість таких спеціальностей можна збільшувати або зменшувати залежно від об'єктивних потреб і суб'єктивних можливостей. Але принцип методологічного трикутника має зберігатися.

Ще одне, прикінцеве зауваження стосовно передісторії та історії науки державного управління. Перша сягає корінням сивої давнини: від державно-управлінських ідей і висловлювань Конфуція, Лаодзи, давньоєгипетських жерців, античних філософів - Сократа, Платона, Аристотеля та інших - аж до Нового часу, коли з'являється експериментальне природознавство і власне класична наука.

До передісторії можна віднести також геніальні ідеї Ш. Монтеск'є та П. Орлика стосовно принципу поділу державної влади на три відомі гілки. Але це теж ще не теорія державного управління.

Протягом першої половини ХХ ст. концептуально оформлюються три парадигми державно-управлінської думки: політична, менеджерська і правова, які віддають перевагу одній із гілок влади, відповідно: законодавчій, виконавчій, судовій. Те, що їх об'єднує, - це загальна, так би мовити, "провладна" парадигма мислення, а не власне управлінська, яка б спиралася на загальну теорію організації та управління в природі (універсумі) та суспільстві. Вперше ідею такої теорії висунув вітчизняний філософ О. О. Богданов у 1913 р. у своїй знаменитій "Тектології" або "Загальній організаційній науці". В наступний період ця ідея отримала розвиток з виникненням кібернетики, теорії "порядку із хаосу" І. Пригожина і сучасних космогонічних теорій еволюції Всесвіту. Проте універсальної теорії організації та управління все ще не існує. Але стало зрозумілим, що в умовах інформаційно-технологічного суспільства та з виникненням проективно-конструктивної парадигми пізнання феномен влади як "вольового відношення" (Гегель), або здатності підкорювати волю одних волі інших є лише частковим і далеко не кращим епіфеноменом організації та управління в суспільстві. Вже сьогодні можна навести безліч прикладів успішних управлінських практик, побудованих не за принципом "панування - підкорення", а за логікою співробітництва і взаємодопомоги, партнерства, а не конкуренції. Особливо важливо науково осмислювати ці практики і поширювати їх у наш кризовий час і з огляду на глобальні загрози, які потребують консолідації суспільства і задіяння творчих сил колективного інтелекту.

В інформаційному суспільстві, коли знання стає основним засобом виробництва та управління і коли з'являється глобальна інформаційно-технологічна та комунікативна мережа, підриваються традиційні основи, чи "ресурси" (Е. Тоффлер) влади - насилля та гроші. Без перебільшення можна стверджувати, що інформаційно-комунікативні технології - це технічна основа глобальної демократії. Інша справа, як скористатися новими можливостями і хто виграє в битві за новий ресурс: влада чи суспільство?

Отже, наука державного управління формується саме в наш час і її актуальність зростатиме в процесі трансформації України в інформаційне суспільство та інтеграції в глобальну спільноту.

### *Список використаних джерел*

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. (наук. редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.). - К. : НАДУ, 2011.
2. Мамчур Е. А. Філософія науки і техніки на XIV Міжнародному конгресі з логіки, методології та філософії науки / Е. А. Мамчур, В. Г. Горохов // Питання філософії. - 2012. - № 6. - С. 173-180.
3. Класики теорії державного управління: американська школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. - М. : Изд-во МГУ, 2003. - 800 с.