

Дракохруст Т.В.

Тернопільський національний економічний університет

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто особливості розвитку методології державного управління в умовах реформування публічної адміністрації в Україні. Зроблено акцент на необхідності удосконалення методології державного управління. Проаналізовано наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених щодо недосконалості методологічного підходу до державно-управлінських процесів. Особливу увагу приділено змісту понять «об'єкт» і «предмет» знання. Запропоновано розглянути такий напрям удосконалення методології державного управління як концептуалізація.

Ключові слова: реформування, методологія, державне управління, концептуалізація, підхід.

Постановка проблеми. Розвиток Української держави прямо залежить від ефективності теорії та практики державного управління. Суттєвим недоліком у дослідженні питань державного управління є недосконалість методологічного підходу до державно-управлінських процесів.

Непоодинокі науковцями теорії державного управління не враховується, що по суті в Україні відбулось формування нового типу держави: створено та функціонують організаційно-правові засади ринкової економіки; сформована багатопартійна система; Основним законом держави закріплено гарантії прав, свобод та обов'язків громадян; в українському суспільстві проголошено політику модернізації та ін. На жаль, але і на теперішній час продовжується ігнорування досягнень суспільних наук світу, основних тенденцій наукового зростання інноваційних ідей, технологій. Вирішити завдання розвитку методології державного управління є великою, складною та наукоємною роботою. Для цього потрібно уявляти реформування структури методології в цілому та структуру методології державного управління локально зокрема. Тобто потрібна методологізація, так званий погляд «зверху».

Безумовно, мета та призначення методології це перш за все аналіз теорій, методик, засобів, методів, цілей об'єкту дослідження з метою більш конструктивної побудови цих теорій, методик тощо. Враховуючи це, пропонуємо розглянути такий напрям удосконалення методології державного управління як концептуалізація.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблеми розвитку методології державного управління привертають увагу багатьох як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, зокрема Н. Нижник, С. Мосов, Б. Курашвілі, Ю. Коз-

лов, Г. Атаманчук, Г. Петров, П. Петровським, О. Поважним, Ю. Сурміним, В. Цветковим, І. Черленяком та ін.

Водночас аналіз наукових праць свідчить, що недостатньо розробленим аспектом залишається теоретичне обґрунтування та наукове пізнання державно-управлінських явищ і процесів у державі та не в повній мірі обґрунтовано напрями удосконалення методології державного управління.

Метою статті є розкрити особливості такого напрямку удосконалення методології державного управління як концептуалізація та узагальнити наукові твердження вітчизняних та зарубіжних вчених.

Виклад основного матеріалу дослідження. На наш погляд, цей напрям ще недостатньо усвідомлений і вивчений вітчизняними дослідниками. Лише з появою роботи Т. Куна стали звертати увагу на явище концептуалізації [1, с. 42]. У науковій літературі часто відбувається ототожнення категорій «об'єкт» та «предмет», забуваючи про те, що це впливає на розмивання меж науки державного управління.

Значна увага приділена Н.Р. Нижник та С.П. Мосовим змісту понять «об'єкт» і «предмет» знання. Об'єкт існує незалежно від нашого знання, він існував і до його появи. Предмет же нашого знання, навпаки, формується самим знанням. Починаючи вивчати, який об'єкт ми досліджуємо, його з однієї або декількох предметних сторін, ці виділені сторони стають «заступником» усього багатостороннього об'єкта; вони фіксуються в знаковій формі знання, що об'єктивізується нами і, як таке, утворює предмет, що надалі розглядають як адекватний об'єкту.

При цьому необхідно пам'ятати, що, по-перше, в самому по собі об'єкті ніякого предмета не

міститься, по-друге, предмет знання не тотожний об'єкту: він є продуктом пізнавальної діяльності людини і як особливе його створення підпорядковане особливим закономірностям, що не збігаються із закономірностями самого об'єкта, по-третє, характер предмета знання залежить не тільки від того, який об'єкт він відбиває, але і від того, на що цей предмет сформований, для рішення якого завдання [2, с. 33].

Як зазначає Б.П. Курашвілі, «теорія державного управління покликана досліджувати діяльність державного апарату з регулювання суспільних відносин в аспекті її політичної доцільності, особливо доцільності використання державної влади; ... предмет даної теорії – ... пізнання закономірностей, що обумовлюють політичну ефективність даної діяльності» [3, с. 102]

Авторський колектив під керівництвом Ю.М. Козлова в монографії «Радянське адміністративне право. Державне управління й адміністративне право» прямої відповіді на зазначені питання не дав, хоча і ґрунтовно розглянув питання державного управління. Проведений аналіз монографії показує, що об'єктом теорії державного управління є виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління, а її предметом – форми і закономірності цієї діяльності.

Г.В. Атаманчук теорію державного управління розглядає як комплексне наукове знання, предметом якого є «як загальносвітові, універсальні закономірності і форми державного управління, так і лише національні, самобутні для тієї або іншої країни» [4, с. 85], підкреслюючи цим неоднозначність теорії державного управління для різних країн.

В якості об'єкта дослідження Г.В. Атаманчук визначає багатоаспектну управлінську діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування.

Як зазначають Н.Р. Нижник та С.П. Мосов, об'єктом дослідження теорії державного управління є управлінська діяльність усіх органів державної влади. Це, насамперед, стає очевидним із визначенням державного управління, що розглядається як вид державної діяльності, в рамках якого практично реалізується влада, яка в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

У державному управлінні управлінська діяльність несе в собі його властивості, зокрема зв'язаність із державною владою, системність, об'єктну універсальність, динамізм та ін.

Відповідно до визначення, наведеного у філософському словнику, теорія – це система узагальненого достовірного знання про той або інший «фрагмент» дійсності.

У науковій літературі постає питання, чи є визначення предмета теорії державного управління як закономірностей діяльності державного апарату у Б.П. Курашвілі, або як універсальних закономірностей форм державного управління у Г.В. Атаманчука, або як форм і закономірностей діяльності органів державного управління в авторського колективу під керівництвом Ю.М. Козлова цілісним із позиції системи, під якою, у загальному значенні цієї категорії, розуміється «множина елементів, що знаходяться у відношеннях і зв'язках один з одним, що утворюють певну цілісність, єдність» [5, с. 505].

Для відповіді на поставлене питання пропонується розглядати діяльність із позицій системного підходу. У самому загальному виді діяльність визначається як соціально сформована і культурно організована активність суб'єкта, спрямована на об'єкти або інші суб'єкти. Основу всякої діяльності складає процес, що задає її цілісність. Процес діяльності починається з виникнення або актуалізації потреби і закінчується досягненням результату (продукту), що задовольняє цю потребу. Таким процесом, що лежить в основі діяльності органів державного управління, є процес вироблення і здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства.

Для встановлення відношень і зв'язків між елементами процесу він повинний бути зображений у вигляді структури, яка являє собою особливий «знаннєвий конструкт», що описує не тільки відношення і зв'язки всередині самого процесу, але і виступає в якості з'єднувальної ланки між процесом і матеріалом, що складає основу існування будь-якої системи.

Аналіз діяльності органів державного управління показує, що вхідним матеріалом є інформація, яка генерується різноманітними джерелами зовнішнього і внутрішнього середовищ. На зазначений матеріал накладається структура процесу, що поетапно перетворює вихідний матеріал у певну організованість.

При цьому слід зазначити, що форма існування інформації змінюється від етапу до етапу.

Процес діяльності органів державного управління реалізується за допомогою іншого процесу, що лежить як би «усередині» вихідного і є механізмом його здійснення.

Слід зазначити, що встановлення системних характеристик діяльності органів державного управління, якими є процес, структура, механізм, матеріал, форма й організованість, конкретизує зміст діяльності, проте не закінчує її системний аналіз. Чому? Тому що залишилася в «тіні» частина характеристик суб'єкта діяльності органів державного управління. Суб'єкт, що має певні інтереси, більш-менш відповідні його потребам, діє за тими або іншими мотивами, характерними для його моделі поведінки, переслідує відповідні до його інтересів і мотивів цілі, вирішує завдання, що випливають із них, пускає в хід наявні в його розпорядження сили і засоби, виявляє волю – рішучість діяти для досягнення поставлених цілей.

Описом характеристик суб'єкта може бути завершений системний опис діяльності органів державного управління. Розгляд діяльності як системи дозволяє усвідомити її внутрішню складність, що характеризується множиною елементів і зв'язків між ними.

Як можна організувати діяльність органів державного управління, щоб вона була ефективною і забезпечувала стійкий розвиток усіх сфер суспільства?

Тільки шляхом пізнання основних закономірностей і принципів функціонування діяльності органів державного управління як системи.

Це, в першу чергу, необхідно для розробки ефективних управлінських технологій, процедур і методів їх здійснення [6, с. 58].

Таким чином, предметом теорії державного управління є закономірності і принципи здійснення управлінської діяльності органів державної влади.

Тобто об'єкт державного управління – це все те, на що спрямована діяльність апарату державного управління, а об'єкт науки державного управління – те, на що спрямована діяльність вчених, що є для них об'єктивною реальністю.

Будь-яке державно-управлінське явище, державно-управлінський процес, державно-управлінський інститут можуть бути об'єктом пізнання науки державного управління, а також інших наук.

Предмет дослідження може стосуватись окремої частини об'єктивної реальності, що визначається специфікою теорії державного управління. Якщо об'єкт може бути джерелом різних наук, то предмет чисто індивідуальний.

Саме предмет є специфічним для конкретної науки. Тому недоцільно розглядати предмет науки державного управління, як і будь-якої науки тільки через предмет. Щоб визначити предмет доцільно

виділити закономірності становлення, функціонування та розвитку об'єкту, що вивчається.

Доцільно визначити специфічні для цього предмету закони, принципи, процеси, форми їх прояву та дії. Ще в 1968 році професор Г.І. Петров у статті «Предмет науки соціального управління» розкритикував вчених, які відстоюють галузевий підхід до розробки теорії управління.

Економісти, підкреслює вчений, предмет науки управління розглядають лише по відношенню до народного господарства, не враховуючи того очевидного факту, що економікою сфера управління далеко не обмежується.

Не можна, на думку Г.І. Петрова, ототожнювати науку управління також з теорією державного управління. Професор вважає, що науку соціального управління необхідно визначити як науку про цілеспрямовану організуючу діяльність людей або, іншими словами, як науку про оптимальну організацію управлінської праці [7, с. 75].

В одній із наукових праць предмет науки управління трактується як сукупність загальних та специфічних закономірностей управління суспільством та окремими його колективами з метою вдосконалення їх системи та структури, раціоналізації функціональних зв'язків і підвищення ефективності організаційної діяльності.

Існує й інше визначення предмета науки управління. В якості її предмета виступає порівняно вузька сфера – система управлінських відносин, в якій проявляються одночасно економічні та політичні інтереси, свідомість і воля [8, с. 11].

Враховуючи вищевикладені погляди та міркування, необхідно зупинитись на визначення об'єкта та предмета загальної теорії управління.

Об'єкт науки управління складають самоорганізуючі та регулятивні процеси, відносини, які складаються у соціальних системах. Тобто мова йде про управлінські відносини, що виникають у різних сферах суспільного життя (відносини субординації, координації, реординації; контролю та нагляду; горизонтальні і вертикальні тощо).

Об'єкт управління характеризується системним, багаторівневим характером, який необхідно оцінювати з позиції загальносоціальних відносин та систем.

Варто відзначити, що соціальна система володіє здатністю не тільки до саморегулювання, але й до відповідного впливу та перетворення зовнішнього середовища в інтересах своєї самопідтримки та життєзабезпечення. Цей аспект функціонування системи є також об'єктом дослідження теорії управління.

Разом із тим слід зауважити, що в контексті розгляду цього питання, а також методології державного управління, такий об'єкт розглядається в рамках управлінських моделей, систем, відносин.

Управлінський характер об'єкта відзначається його належністю до соціальних параметрів суспільства та суспільних відносин.

Адже в науковій літературі об'єкт державного управління вважається заданим «природним», існуючим незалежно від «суб'єкта державного управління». Збір та вивчення фактів не можуть початись або діяти, допоки не виникнуть проблеми на практиці, що спонукає звернутись до теорії.

Великого значення набуває «проблема» у сфері державного управління. Аналізуючи роботи В. Дружиніна [9], Д. Конторова [9], Г. Щедровицького [10], Г. Альтшуллера [11], С. Янча [12], С. Оптнера [13], Н. Нижник та С. Мосов визначили сутність категорії «проблема». По-перше, виникненню проблеми завжди передують виникнення відповідної їй проблемної ситуації. По-друге, проблемі властива дихотомія: вона може мати місце як при погіршенні умов зовнішнього середовища, що знижують ефективність діяльності організації або вирішення певного завдання, так і при

покращенні умов зовнішнього середовища, коли з'являються нові можливості для підвищення ефективності діяльності організації або вирішення завдання. По-третє, проблема являє собою складну, суперечливу й багатогранну ситуацію з елементами невизначеності.

Висновки. Звідси випливає, що досліджувати об'єкт у нашому значенні методології державного управління не можна без проблеми та суб'єкта державного управління.

Є єдина система «суб'єкт – об'єкт», що з'єднана єдиною проблемою та метою, що визначають їх розвиток. Результатом взаємодії «суб'єкт – об'єкт» є наукові факти, що під впливом суспільної практики змінює «об'єкт», робить його багатомірним та часто змінюваним, тому його межі час від часу змінюються.

Концептуалізація методології державного управління фіксує, аналізує, конструктивно підбирає відповідні об'єкти державного управління, створює керівні постулати, принципи, аксіоми, концепції, парадигми, моделі для обраних об'єктів державного управління, що будуть створювати інформацію про об'єкт та зріз його сутності, значення. Таким чином, усвідомлюється проблема, що існує на практиці та слугує зародженню ідей.

Список літератури:

1. Кун Т. Структура научных революций. Москва, 1977. 300 с.
2. Нижник Н.Р. Теоретичні аспекти державного управління: монографія / за ред. Н.Р. Нижник, С.П. Мосов. Чернівці: Технодрук, 2011. 330 с.
3. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. Москва, 1987. 294 с.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Москва, 1997. 400 с.
5. Советский энциклопедический словарь. / Сов. энциклопедия. Москва, 1985. 1600 с.
6. Нижник Н.Р., Мосов С.П. Про державне управління, об'єкт і предмет його теорії. Вісник УАДУ при Президентіві України. 2000. № 3. С. 58.
7. Петров Г.И. Предмет науки социального управления. Государство и право. 1968. № 6. С. 75–76.
8. Основы научного управления социально-экономическими процессами. Москва, 1989. 112 с.
9. Дружинин В.В. Системотехника. Москва, 1985. 200 с.
10. Щедровицкий Г.П. Избранные труды. Москва, 1995. 800 с.
11. Альтшуллер Г.С. Алгоритм изобретения. Москва, 1973. 296 с.
12. Янч С. Системное управление организацией. Москва, 1972. 456 с.
13. Оптнер С.Л. Системный анализ для решения деловых и промышленных проблем. Москва, 1969. 126 с.

КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассмотрены особенности развития методологии государственного управления в условиях реформирования публичной администрации в Украине. Сделан акцент на необходимости совершенствования методологии государственного управления. Проанализированы научные труды отечественных и зарубежных ученых о несовершенстве методологического подхода к государственно-управленческим процессам. Особое внимание уделено содержанию понятий «объект» и «предмет» знания. Предложено рассмотреть такое направление совершенствования методологии государственного управления как концептуализация.

Ключевые слова: реформирование, методология, государственное управление, концептуализация, подход.

CONCEPTUALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

The peculiarities of development of the methodology of public administration in the conditions of public administration reform in Ukraine have been considered in the article. The emphasis is placed on the need to improve the methodology of public administration. The scientific works of domestic and foreign scientists concerning the imperfection of the methodological approach to state-management processes have been analyzed. Particular attention has been paid to the content of the concepts of "object" and "subject" of knowledge. It is proposed to consider such a direction of improvement of the methodology of public administration as a conceptualization.

Key words: *reform, methodology, public administration, conceptualization, approach.*