

Р. Р. Марутян,

к. і. н., доцент, докторант кафедри національної безпеки,

Національна академія державного управління при Президентіві України

НАУКОВІСТЬ ЯК ПРИНЦИП ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ФАКТОРИ ОЦІНКИ

THE SCIENTIFIC PRINCIPLE OF THE PUBLIC ADMINISTRATION AS: CHARACTERISTICS AND THE ESTIMATES

У статті досліджується принцип науковості державного управління, розкривається його сутність та дається функціональний аналіз чинників, що діють на здатність системи державного управління здобувати, обробляти та використовувати знання у процесі своєї діяльності.

In this article the principle of scientific of the public administration, reveals its nature and provides a functional analysis of the factors that influence the ability of government to obtain, process, and use the knowledge in their work.

*Ключові слова: принцип науковості, державне управління, професіоналізм, система знання.
Key words: principle of science, public administration, professionalism, knowledge of the system.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Державна влада в сучасних умовах потребує системного наукового забезпечення при вирішенні стратегічних завдань вироблення і прийняття управлінських рішень. Саме в рамках даної діяльності існують найбільші можливості для використання науки як інтелектуального підсилювача державного управління.

Система державного управління характеризується метою функціонування — цілепокладанням, цілісністю її складових частин, елементів і взаємозв'язків, а ефективність державно-управлінської практики досягається послідовним вживанням всієї системи її принципів.

Принципи державного управління — прояви закономірностей у державному управлінні, що відображені у вигляді певних положень, які застосовуються в теоретичній і практичній діяльності людей у сфері державного управління [1, с. 564]. У той же час виділення того або іншого принципу з системи дає можливість визначити роль кожного принципу у процесі державно-управлінської діяльності, що полегшує їх практичне використання. Одним із головних системних ознак або принципів системи державного управління є принцип науковості (наукової обґрунтованості, об'єктивності), який відноситься до загальносистемних принципів державного управління разом із принципами законності, демократизму, публічності, єдиноначалля і колегіальності, централізації і децентралізація, плановості, та ефективності [5, с. 321].

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Принципи державного управління є предметом наукових досліджень українських авторів, таких як В.Д. Бакуменко, М.Г. Свірін, Ю.П. Сурмін, А.Г. Штика. На думку В.Г. Бакуменка, принципи державного управління — це фундаментальні, науково обґрунтовані, а іноді законодавчо закріплені положення, відповідно до яких функціонує система державного управління. Ю.Г. Кальниш робить порівняльний аналіз принципів державного управління та принципів політичної діяльності, де останні — це положення-рекомендації, що сприяють ефективній політичній діяльності [4, с. 570]. Російська історіографія даного питання представлена роботами таких вчених, як В.Багдасарян, М.Вілісов, С.Сулакшин [6], які

вважають що результативність публічної влади і стан управління еліти прямо залежить від науковості державного управління. Отже, науковість є чинником якості державного управління і, у результаті, життєздатності держави. Завідувач кафедри політичної соціології МДУ ім. М. В. Ломоносова О.Соловйов вважає що не можна шукати критерії науковості в самому суб'єкті управління незалежно від його взаємовідношення з об'єктом. Тобто, лише баланс між цими сторонами здатний дати той критерій науковості (як вищої форми раціональності), за яким можна оцінювати якість будь-якої системи управління, у тому числі і державного управління [2, с. 47].

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТІ

Метою статті є дослідження принципу науковості державного управління, розкриття його сутності та розробка факторів оцінки даного принципу, що впливають на здатність системи державного управління працювати зі знаннями.

Відповідно до мети постають такі завдання: розкриття змісту принципу науковості державного управління; проведення функціонального аналізу факторів, що впливають на здатність системи державного управління здобувати, обробляти та використовувати знання у процесі своєї діяльності.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Принцип науковості державного управління передбачає використання у процесах державного управління концепцій науки. Тобто цілеспрямований управлінський вплив на соціальну систему в цілому та на її окремі ланки на основі наукового пізнання та використання об'єктивних законів та закономірностей в інтересах забезпечення оптимального функціонування даної системи. Управляти суспільством науково — це означає своєчасно виявляти прогресивні тенденції соціального розвитку, його закономірності, організовувати, регулювати та контролювати суспільні процеси відповідно до цих закономірностей. Значення даного принципу в наш час зростає, тому що багато принципових положень суспільних наук потребують перегляду та нових підходів [7].

Додержання принципу науковості також дозволяє уникати проявів волюнтаризму і суб'єктивізму при прийнятті державно-управлінських рішень. Але принцип науковості не повинен зводитися до "міри використання у управлінні досягнень науки". Вважаємо за необхідне розглянути питання про фактори оцінки науковості, це питання залишається відкритим у науці державного управління. У рамках статті під принципом науковості пропонується розуміти не те, наскільки науково обґрунтованим є те або інше державне рішення, а то, наскільки достовірно і уміло застосовано наукове знання у державно-управлінській діяльності, адже за допомогою наукових основ відбувається певна систематизація практики.

У цілому, використання наукового інструментарію в державному управлінні забезпечує процес здобуття достовірності інформації про об'єкт управління, адекватність використаних методів управління постановці цілей суб'єктом управління. Такий підхід до принципу науковості державного управління пропонуємо називати науковістю у вузькому розумінні.

Наявність принципу науковості державного управління можна також розглядати як загальну здатність системи державного управління до здобуття, обробки і використання наукового знання у процесі своєї діяльності. При такому розумінні принцип науковості державного управління найбільш наближається до професіоналізму як принципу державної служби (при чому другий принцип є необхідною умовою першого) через поєднання таких професіональних характеристик державного службовця, як знання, уміння, навички, інтелектуальні здібності та можливість їх використання у практичній діяльності. Це науковість державного управління в широкому сенсі.

Професіоналізм як принцип державної служби закріплений у Законі України "Про державну службу". Дуже часто під ним пропонується розуміти поєднання конкретною посадовою особою (чиновником) його знань і умінь, інтелектуальних здібностей з практичною діяльністю і навичками їх використання у процесі державно-управлінської практики. Але цього явно недостатньо. На сучасному етапі суспільного розвитку принцип науковості в державному управлінні треба розглядати з багатфакторних позицій, включаючи і чинники, пов'язані з підвищенням моральності державного управління. У будь-якій професії не менше цінуються особисті достоїнства: дисциплінованість, відчуття відповідальності за результати праці, а для чиновника — і здібність до комунікації, уміння прийняти рішення. Професіоналізм, як властивість людей ефективно й надійно виконувати свою роботу, залежить не лише від знань, але і від психологічних, моральних і інших якостей. Тут не можна не враховувати цільові установки чиновника — в ім'я чого і кому він служить. Адже йому іноді доводиться робити вибір, наприклад, між протилежними рекомендаціями вчених, не кажучи вже про внутрішній конфлікт інтересів. І вибір цей в значній мірі визначається ціннісними установками. Ця сторона професіоналізму, на жаль, слабо представлена у вітчизняному законодавстві. Опосередковано вона присутня у статті 11 Закону "Про державну службу" [3], де міститься вимога до державного службовця "додержуватися встановлених законодавством правил професійної етики державного службовця", у деяких положеннях Закону України "Про боротьбу з корупцією". Звичайно, жодні іспити і тести не дозволять визначити міру професіоналізму за параметрами моральності і відповідальності. Потрібний зворотний зв'язок, транспарентність державної служби, контроль за нею з боку опозиції, ЗМІ, громадянського суспільства. Реалізація загального принципу зворотного зв'язку є необхідною складовою науковості державного управління. Без цього неможливе подо-

лання ані корупції, ані кумівства при призначенні на державні посади, неможливе ефективне державне управління взагалі.

Таким чином, професіоналізм чиновника характеризує його особисті властивості як суб'єкта управлінської діяльності, а науковість як принцип державного управління характеризує властивість всієї системи управління в рамках національної держави.

У цілому, принцип науковості державного управління означає достовірність і достатність знання і розуміння: 1) стану об'єкту управління; 2) закономірностей і механізмів функціонування об'єкту управління як складної системи; 3) цілей державного управління; 4) прогнозу наслідків державно-управлінських рішень; 5) способів управління.

Отже, знання, використане в державному управлінні, повинне бути: 1) міждисциплінарним (і, навіть, мультидисциплінарним); 2) достовірним і адекватним; 3) практично застосовним.

Таким чином, по-перше, в рамках наукового мислення відбувається систематизація знання і поява наукових дисциплін, а, отже, з'являються і можливості проведення міждисциплінарних досліджень. По-друге, саме науковий підхід до знання забезпечує достовірність цих знань. Проте головною проблемою залишається можливість практичної застосовності знання. Виникає питання про те, як оцінити інтелектуальні здібності державного управління як системи?

Перший варіант — через оцінку результативності влади (якість державного управління). Цій шлях пред'явлений у дослідженнях російського Центру проблемного аналізу і державно-управлінського проектування. У 2012 році Центр провів опитування експертів (метод експертний оцінок), переважно істориків за освітою, яким було запропоновано оцінити результативність (якість) державного управління у Росії в різні історичні періоди. Отримані результати вельми цікаві. Так, різке падіння якості державного управління відмічене в складні для Росії періоди: 1917—1920 рр. і 1985—1995 рр. У першому випадку це крах Російської імперії і революції, у другому випадку — крах і розпад СРСР. Незважаючи на можливу наявність певних недоліків методу експертної оцінки, заперечувати наявність логічного зв'язку між зниженням результативності державного управління і розвалом країни не можна. Ці показники взаємопов'язані, друге багато в чому є наслідком першого, оскільки недієздатна влада не може перешкодити негативним тенденціям руйнування країни [2].

Необхідно враховувати, що оцінка результативності з точки зору досягнення цілей (яка була використана для здобуття вказаних вище результатів), відображає лише один із можливих методологічних підходів. Проте є і другий можливий варіант оцінки науковості державного управління — через оцінку системних властивостей державного управління, що виявляються в роботі зі знанням.

При такому підході (який умовно можна назвати функціональним) виявляються системи чинників, що діють на здатність системи державного управління здобувати, обробляти та використовувати знання у процесі своєї діяльності. Ці групи чинників можна поділити на (рис. 1) такі:

1) функціональні чинники, які характеризують стан систем, що працюють із знанням: це системи здобуття, обробки (включаючи передачу) і використання знання у сфері державного управління; це система чинників, що діють на рубежі теорії і практики і дозволяють об'єднувати різні види знання, — не лише теоретичне і практичне, але і наукове і традиційне, а також явне і неяви;

2) інституційні чинники, що характеризують стан спеціальних інститутів, що забезпечують додержання принципу науковості державного управління: освіта та наука у сфері державного управління, спеціалізовані

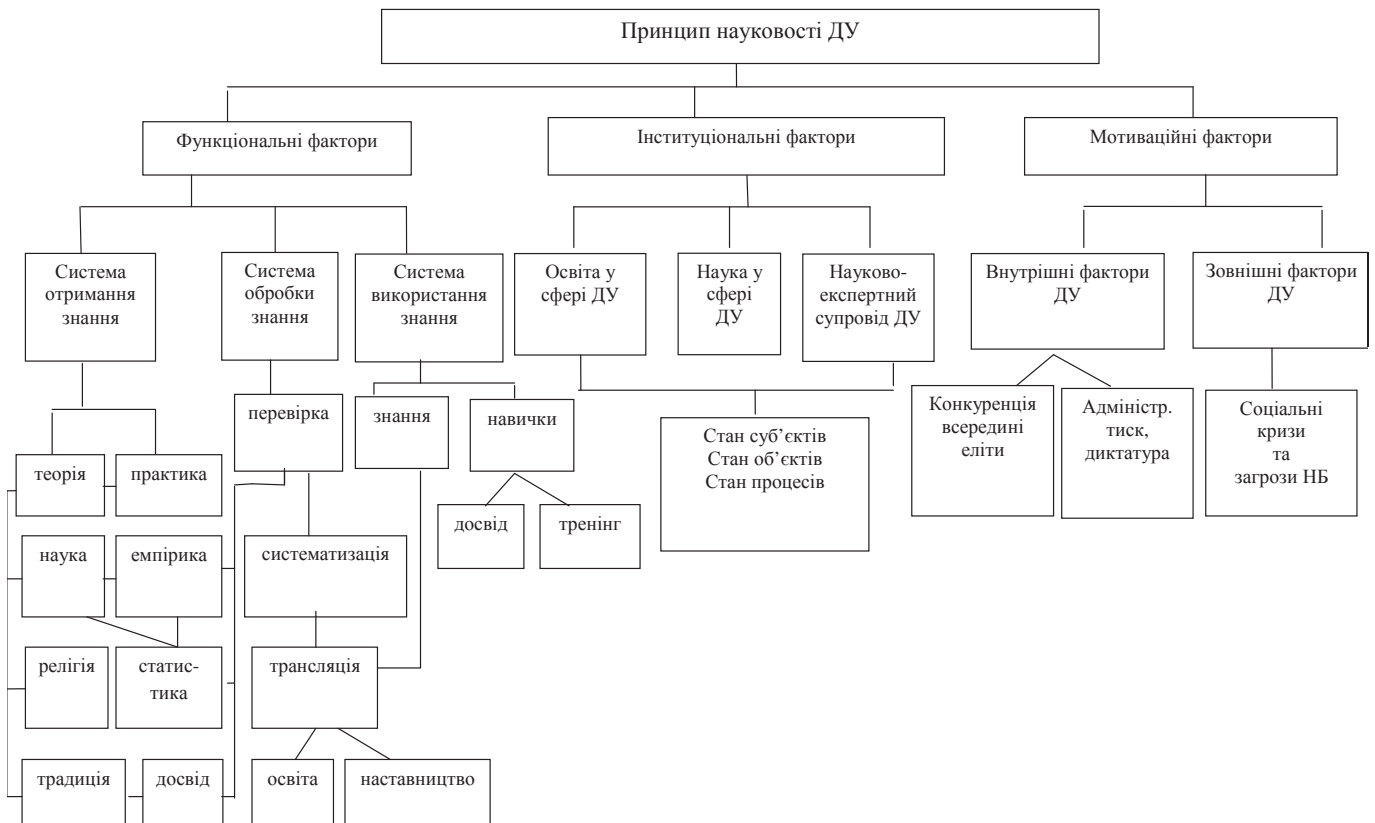


Рис. 1. Принцип науковості державного управління: фактори оцінки

інститути науково-експертної підтримки державного управління;

3) мотиваційні чинники, що характеризують спонукальні мотиви для ОДВ підвищувати ступінь наукової обґрунтованості державно-управлінських рішень; до цієї групи чинників доцільно віднести і корупцію як чинник, що в цілому спотворює мотивацію поведінки окремих суб'єктів системи державного управління або навіть всієї системи в цілому.

Розглянемо їх детальніше.

1. Функціональні чинники — це найбільш складні чинники, тому що охоплюють весь процес здобуття, обробки і використання знання у сфері державного управління.

Враховуючи особливості державного управління, система здобуття знань повинна забезпечувати високий рівень взаємозв'язку між теорією і практикою. При цьому як теоретичне знання в історичній ретроспективі можуть розглядатися різні типи знання — від релігійного до наукового. У цьому плані в нашій історії природним чином відбувався зсув від релігійного через традиційне — до наукового типу мислення. Проте в радянський період ці процеси були багато в чому порушені: наукове знання у сфері державного управління, за яке відповідав суспільно-політичний блок наук, виявилось під впливом серйозних ідеологічних догматів, що перешкождало їх об'єктивному і системному розвитку саме як системи наукових знань. Радянська система стандартизації продовжувала зосереджувати увагу лише на стандартизації технологічних і виробничих процесів. Подібні наукові теорії були слабо пов'язані з практикою і, як наслідок, виявилися малопридатними для використання в повсякденній управлінській діяльності.

У результаті відбулося різке зростання значення традиційного знання, що нагромаджувалося методом "проб і помилок" в конкретній управлінській діяльності. Цей тип знання не був підкріплений відповідним теоретичним забезпеченням: тоді як в зарубіжних країнах активно велася робота з стандартизації, закріплення та

уніфікації принципів "good governance" як нової концепції державного управління.

Як наслідок — реальна практика державного управління виявилася зрозумілою і доступною лише людям, що працюють в системі державного управління і мають відповідний досвід. Ці знання можна було отримати лише в результаті власної управлінської практики, працюючи "в системі", отримуючи їх від досвідчених наставників. Проте, при стабільній роботі системи їх вистачало. Але коли система державного управління була зруйнована, а потім послідовно реформувалася протягом десятка років, система виробництва і накопичення цього типу знання також була багато в чому зруйнована.

У результаті, в Україні доводиться практично заново створювати систему наукового теоретичного і практичного знання у сфері державного управління, орієнтованого на досягнення сучасної західної науки. При цьому розвиток теоретичної сфери багато в чому випереджає практику внаслідок високої інертності системи державного апарату. Побічним чинником цієї ситуації є наступний феномен: практична розвиненість традиційного знання у сфері державного управління (знання "як зробити", "куди звернутися", "з ким поговорити", "як змусити" і т. п.) є міцним фундаментом для українського правового нігілізму ("мало що в законах пишуть, головне як на практиці робиться"). Цей же феномен є причиною корупції як системи переважно тіньових відносин, заснованих на "невному знанні" у сфері державного управління.

Конструктивним виходом із цього конфлікту є поступальне усунення проблеми дисбалансу між управлінською теорією та практичними методами впровадження наукових досягнень у сфері державного управління. Фактично, це дві сторони однієї медалі, які покликані зближувати простір реального державного управління з наукою про державне управління. Невирішеність цього завдання багато в чому пов'язана зі слабкістю специфічних суб'єктів в цій сфері, таких як, наприклад, "фабрики думки" (як державні, так і незалежні).

2. Інституційні чинники. Дана система чинників характеризує стан інститутів, що забезпечують роботу зі знанням у сфері державного управління: освіта, наука і специфічні медіатори-агенти, що забезпечують синтез наукового і практичного знання.

В Україні є формальна наявність і навіть різноманітність всіх перерахованих інститутів: система освіти у сфері державного управління (спеціальність 8.15010001 "Державне управління"), система підвищення кваліфікації державних службовців; розвиток науки у сфері державного управління; спеціалізовані науково-експертні організації і "фабрики думки".

Проте при найближчому розгляді з'ясовуються деякі проблеми, наприклад, діяльність науково-експертних організацій у сфері державного управління ускладнюється цілим рядом системних і процедурних проблем.

3. Мотиваційні чинники — відображають рівень потреби системи влади і її окремих представників у додержанні принципу науковості державного управління і, найголовніше, у використанні даного принципу для досягнення публічно заявлених цілей.

Однією з історично властивостей державної влади в Україні є її висока незалежність від власного суспільства, внаслідок чого відсутня належна мотивація до розвитку з боку цього колективного суб'єкту. У зв'язку з цим, серйозними спонукальними мотивами до підвищення ефективності у її діяльності виявляються або серйозний зовнішній чинник, що несе загрозу функціонуванню країни, або жорстокий адміністративний тиск усередині системи (диктатура).

При зниженні дії цих чинників мотивація ефективної діяльності в загальному інтересі різко падає, починають переважати особисті або групові інтереси. Навіть при збереженні того ж рівня професіоналізму кожного конкретного чиновника загальна результативність системи при цьому знижуватиметься. З урахуванням наявності традиційного практичного знання воно переважно використовується для вирішення групових або індивідуальних проблем.

За відсутності політичної волі "зверху", направленої на руйнування цих процесів і виявлення об'єктивної картини, принцип науковості державного управління знижуватиметься. Результати даної факторної і проблемної декомпозиції дозволяють дати досить об'єктивну оцінку як рівню науковості державного управління, так і рівню професійності окремих чиновників, а також стану чинників, що діють на цей рівень. Все це дозволяє виробити практичні рекомендації для використання їх в державному управлінні, а також збудувати систему подальшого моніторингу вказаної проблематики.

За результатами наведеної схеми представляється можливим сформулювати наступні основні практичні шляхи вирішення виявлених проблем.

1. Активне формування критичної і адекватної дійсності системи теоретичного наукового знання щодо державного управління в Україні на основі синтезу традиційного і наукового знання.

2. Інституційне і нормативно-правове забезпечення науково-експертної підтримки державного управління, а саме:

- підвищення прозорості управлінських процесів із метою накопичення інформації щодо управлінської (адміністративної) практики (за аналогією з судовою практикою);

- визначення органу державної влади, відповідального за моніторинг, аналіз і розвиток системи державного управління;

- створення системи незалежних "фабрик думки";

- введення спеціального правового інституту науково-експертної підтримки державного управління, ухвалення Закону України "Про науково-експертний супровід державного управління";

- побудову інститутів політичної відповідальності, вдосконалення системи показників ефективності у діяльності органів державної влади, вдосконалення ме-

ханізмів адміністративного контролю усередині системи державного управління;

- формування усередині влади додаткового інформаційно-аналітичного забезпечення із залученням науково-експертних організацій для підвищення об'єктивності і адекватності оцінки ситуацій і рішень, що приймаються.

3. Стимулювання розвитку науки у сфері державного управління: визначення суб'єкта, відповідального в системі влади за розвиток науки у сфері державного управління, формування системи мотиваційних факторів щодо науково-експертної діяльності у сфері державного управління; розвиток фабрик думки у сфері державного управління.

4. Вдосконалення системи освіти у сфері державного управління.

5. Вдосконалення системи міжпоколінського обміну управлінським досвідом.

ВИСНОВКИ

Слід зауважити, що принцип науковості як властивість державно-управлінської системи практично не є предметом обговорення ані у громадськості, ані у експертному середовищі України. Структури державної влади не проводять аналіз ходу реформ та їх результатів для українського суспільства, не обговорювалися питання правильності обраного курсу розвитку країни. Хоча в будь-якому демократичному суспільстві це є наріжним каменем наукового підходу. Таким чином, слід констатувати, що в Україні відсутня послідовна науково обгрунтована державна політика у сфері соціально-економічної політики. Заперечення ідеології і морально-етичних, цивілізаційних основ держави, відсутність наукового аналізу стану і перспектив розвитку країни все це призводить до неможливості формулювання національної ідеї, інтересів, цінностей і стратегії майбутнього України.

Перспективи подальших розвідок за цим напрямом можуть стосуватись визначення можливостей застосування обгрунтованих факторів оцінки до характеристики системи забезпечення національної безпеки.

Література:

1. Бакуменко В.Д. Принципи державного управління / В.Д.Бакуменко // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко, та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — С. 564.
2. Вилисов М.В. Проблема научності государственного управления и профессионализма в деятельности российских чиновников / М.В. Вилисов // Проблема научности государственного управления и профессионализма в деятельности российских чиновников / Материалы научного семинара. — М.: Научный эксперт, 2010. — Вып. 3 (33). [Електроний ресурс]. — Режим доступу: [http://rusrand.ru/doklad/Gos_upr_vyp_3\(33\).pdf](http://rusrand.ru/doklad/Gos_upr_vyp_3(33).pdf)
3. Закон України "Про державну службу" N 4050-VI від 17 листопада 2011 року. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>
4. Кальніш Ю.Г. Принципи політичної діяльності / В.Д. Бакуменко // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко, та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — С. 570.
5. Малиновський В.Я. Державне управління: навчальний посібник / В.Я. Малиновський. — Луцьк: Ред.-вид. відд. "Вежа" Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. — 558 с.
6. Национальная идея России. В 6 т. Т. IV. — М.: Научный эксперт, 2012. — 552 с.
7. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. — К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. — 702 с.

Стаття надійшла до редакції 09.01.2013 р.