

УДК 35:378.242:303.01

Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна

головний науковий співробітник

Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування
Національної академії державного управління при Президентові України,
доктор наук з державного управління

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ГАЛУЗІ НАУКИ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Анотація. У статті визначено поняття «наука», «галузь науки «Державне управління». Автором систематизовано підходи до визначення проблем галузі науки «Державне управління». Серед основних проблем слід виокремити такі: нерозвиненість методології, методів, інструментів, механізмів, технологій наукового пізнання, їх необґрунтоване запозичення з інших галузей науки; розрізненість, несистемність, неінтегрованість; відсутність національної концепції розвитку наукової галузі «Державне управління»; стихійність розвитку наукової галузі «Державне управління»; відсутність мотивації наукових працівників; відсутність практико-орієнтованої спрямованості розвитку галузі; проблема оцінювання результативності та ефективності наукових продуктів; проблема запровадження відповідальності наукових працівників; корупція.

Ключові слова: наука, галузь науки «Державне управління», проблеми галузі науки «Державне управління», несистемність, стихійність, мотивація, корупція, оцінювання, відповідальність.

Пархоменко-Куцевіл О.И. Основные проблемы развития отрасли науки «Государственное управление»: теоретические аспекты

Аннотация. В статье определены понятия «наука», «отрасль науки «Государственное управление». Автором систематизированы подходы к определению проблем отрасли науки «Государственное управление». Среди основных проблем следует выделить такие: неразвитость методологии, методов, инструментов, механизмов, технологий научного познания, их необоснованное заимствование из других областей науки; разрозненность, несистемность, неинтегрированность; отсутствие национальной концепции развития научной отрасли «Государственное управление»; стихийность развития научной отрасли «Государственное управление»; отсутствие мотивации научных работников; отсутствие практико-ориентированной направленности развития отрасли; проблема оценки результативности и эффективности научных продуктов; проблема внедрения ответственности научных работников; коррупция.

Ключевые слова: наука, отрасль науки «Государственное управление», проблемы отрасли науки «Государственное управление», несистемность, стихийность, мотивация, коррупция, оценивание, ответственность.

Parhomenko-Kutsevil O.I. Major problems of the branch of science «Public administration»: theoretical aspects.

Annotation. : In the article are analyzed the concept of «science», «branch of science «Public administration». The author systematizes approach to defining problems branch of science «Public administration». Among the main problems should be allocated as follows: lack of development methodology, techniques, tools, machinery, technology, scientific knowledge, their unjustified borrowing from other areas of science; fragmentation, non-systemic, non-integration; lack of a national concept of public administration; spontaneous development of the scientific

branch «Public administration»; lack of motivation of scientists; lack of practice-oriented development of the industry; problem of assessing the effectiveness and efficiency of scientific products; problem of implementation responsibility of scientists; corruption.

Key words: *science, a branch of science «Public administration», a branch of science problems «Public administration», unsystematically, spontaneity, motivation, corruption, evaluation, and responsibility.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Галузь науки «Державне управління» є молодого, вона виникла на межі гуманітарних наук – політології, менеджменту, психології, правознавства, соціології, філософії, історії, теорії управління та ін. Галузь розробляє оптимальні способи досягнення цілей державно-управлінської діяльності, оцінює соціальні, економічні, політичні та екологічні наслідки й ризики цієї діяльності, веде пошук ефективних механізмів впровадження наукових досліджень у сферу державного управління, державної служби, практику функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування [5].

Незважаючи на те, що ця галузь науки досить молода, уже багато здійснено, зокрема сформовано інституційні засади її розвитку, опубліковано фундаментальні роботи з історії, теорії, механізмів державного управління, захищено понад 270 докторських дисертацій, здійснюється діяльність з підготовки магістрів з державного управління, удосконалюються механізми, інструменти та методологія галузі науки «Державне управління», здійснюються спроби сформувати наукові школи галузі науки «Державне управління».

Водночас постає важливе питання щодо формування єдиних підходів до розвитку галузі науки «Державне управління». З цією метою потребують систематизації та обґрунтування основні проблеми сучасної науки «Державне управління». Саме відповідне визначення проблем розвитку галузі науки є базою та ключовою точкою для вдосконалення та модернізації науки «Державне управління».

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми розвитку галузі науки «Державне управління», функції, методологічні засади проаналізовані такими вченими, як В. Бакуменко, Т. Бутирська, О. Васильєва, Ю. Ковбасюк, І. Лопушинський, П. Петровський, О. Радченко, Ю. Сурмін, Є. Хриков та ін. Ці

вчені обґрунтовують інституційні засади галузі науки «Державне управління», основні функції, напрямки розвитку, паспорти спеціальностей, дисертаційні дослідження в галузі науки «Державне управління». Крім того, проблемам розвитку галузі науки «Державне управління» присвячено наукові конференції, «круглі столи» (зокрема, 2012 року в Києві було проведено міжнародну наукову конференцію з теми «Галузь науки «Державне управління» в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку», де обговорювалися проблеми подальшої модернізації та розвитку цієї галузі).

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас не існує системних досліджень з питань визначення проблем розвитку галузі науки «Державне управління».

Формулювання цілей статті. Метою статті є системний аналіз сучасних доробок з проблематики та систематизація проблем розвитку галузі науки «Державне управління», а також формування на підставі визначення основних проблем дальших шляхів модернізації галузі науки «Державне управління».

Виклад основного матеріалу. Наука – діяльність людини з отримання знань, вироблення засобів відтворення й розвитку пізнання, перевірки, систематизації та поширення його результатів; спрямована на виявлення об'єктивних законів, використовує спеціальні методи і прийоми пізнання, засоби систематизації знання, особливу мову; існують певні вимоги до оформлення результатів наукового пізнання [4, с. 402].

Галузь науки «Державне управління» – відносно самостійна сфера наукових досліджень, об'єктом якої є державне управління як різновид професійної діяльності, а предметом залежно від змісту науково-практичного завдання – ті чи інші технологічні або аксіологічні її виміри. У першому випадку йдеться про пошук ефективних оптимальних та раціональних способів і засобів досягнення цілей державно-управлінської діяльності, у другому – про оцінювання соціальних, економічних, політичних, культурних, екологічних та інших наслідків цієї діяльності. За змістом це наука про технологію та сенс або суспільне призначення державно-управлінської діяльності, за гносеологічними

особливостями – науково-практичний тип знання, на відміну від емпіричного чи теоретичного. Він виникає в умовах, коли вирішення певних практичних проблем стає неможливим без застосування наукових знань і методів [3, с. 3].

За нанишніх умов характерним для стану наукової галузі є переважно екстенсивне зростання кількості дисертаційних робіт, публікацій, розширення обсягу підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, збільшення кількості спеціалізованих вчених рад проти інтенсифікації якісного розвитку наукової галузі «Державне управління». Водночас слід зазначити, що цей характер процесів у галузі зазначеної науки негативно позначається на науковій діяльності як Національної академії державного управління при Президентові України, її регіональних інститутів, так й інших навчальних закладів і наукових установ, що працюють у цій галузі.

Планування наукової роботи має поточний, процесуальний характер, не задіяний програмно-цільовий підхід як цілісна система проблемно-орієнтованого планування організації, провадження, забезпечення наукової діяльності та впровадження отриманих наукових результатів у практику державного управління та місцевого самоврядування, що покликана забезпечувати реалізацію стратегії розвитку наукової галузі «Державне управління».

На думку В. Бакуменка, існує проблема обмеження або перетинання поля досліджень з іншими галузями науки, зокрема правознавством, психологією, політологією. Тому виникає потреба в уточненні шляхом системного аналізу та наукового обґрунтування паспортів спеціальностей галузі науки «державне управління» з урахуванням сучасних реалій [1; 2, с. 5].

У науковій доповіді «Галузь науки «Державне управління» в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку» визначено такі проблеми галузі науки «Державне управління»:

– нерозвиненість методології, методів, інструментів, механізмів, технологій наукового пізнання, їх необґрунтоване запозичення з інших галузей науки. Потрібно створювати власний методологічний зміст і адаптувати до

державно-управлінської пізнавальної діяльності загальнонаукову та галузеву методологію;

– розрізненість, несистемність, неінтегрованість знання (цю проблему можна вирішувати за допомогою селекції наукової новизни проведених досліджень);

– відсутність національної концепції державного управління (така концепція потребує розробки);

– стихійність розвитку наукової галузі «Державне управління». Відсутнє цілеспрямоване наукове бачення проблематики та прогнозування її розвитку, використання інструментів ефективного інноваційного розвитку є безсистемним [3, с. 18-19].

На слабку методологію галузі науки «Державне управління» звертає увагу й український учений Ю. Сурмін та вважає, що причина зумовлена молодістю держави Україна як об'єкта наукових досліджень і державного управління як галузі знання, а також суперечливості їх становлення. Українська державність формувалася в ході складної політичної боротьби кінця 80-х – початку 90-х років на досить неоднозначній методологічній основі. Тому вона була результатом деякого історичного компромісу між різними політичними силами, що характеризувалися досить суперечливими і неоднозначними методологічними підходами до держави та державного управління [7, с.5].

Окремо слід виокремити питання, що дисертаційні дослідження не спрямовані на вирішення конкретної державно-управлінської проблеми. Теми дисертаційних досліджень у галузі науки «Державне управління» відзначаються поточним, фрагментарним, перманентним характером. Ця проблема пов'язана з відсутністю єдиного центру координації та аналізу наукових досліджень у галузі науки «Державне управління». Так, Є. Хриков вважає, що не повною мірою особливостям державного управління відповідає дисертаційна модель розвитку науки. Якщо для вирішення більшості теоретичних проблем дисертаційне дослідження є ефективною інституційною

формою організації науки, то для вирішення більшої частини практичних проблем державного управління це не дуже ефективна форма [10, с. 9].

Вітчизняний учений О. Радченко аналізує проблеми галузі наук «Державне управління» через функції та виокремлює такі: пізнавально-евристичну, ідейно-спадкоємну, прогностично-методологічну, культурно-освітню, виробничо-технологічну, управлінсько-регулятивну, соціально-перетворювальну [6]. Так, на думку О. Радченка, існує розрив між тим, що робить наука державного управління, і тим, що очікують від неї держава та суспільство. Справа полягає у відсутності розуміння самого призначення науки державного управління, її функцій на сучасному етапі розвитку [6].

На думку Є. Хрикова, головна проблема досліджень галузі науки «Державне управління» – це відсутність практико орієнтованої спрямованості. Принципове значення має той факт, що під час проведеного аналізу не виявлено жодної публікації, де висвітлюються результати запровадження певної експериментальної системи публічного управління, та рекомендацій, пропозицій, розроблених науковцями. Така ситуація може бути притаманна фундаментальній, теоретичній, а не прикладній науці, якою є державне управління [10, с.8].

Український учений Ю. Сурмін виокремлює, крім перелічених вище проблем галузі науки «Державне управління», ще й низьку якість наукових досліджень, особливо дисертаційних [8, с. 18].

Існує проблема ефективності функціонування наукового та науково-методичного забезпечення професійного навчання та експертно-аналітичного супроводу діяльності органів державної влади, оскільки функціонування аспірантури та докторантури в Національній академії державного управління при Президенті України орієнтовано виключно на забезпечення власної науково-освітньої діяльності висококваліфікованими професорсько-викладацькими кадрами. Механізм вивчення і задоволення потреби в професорсько-викладацьких кадрах навчальних закладів, які готують магістрів державного управління чи магістрів з державної служби, в Україні відсутній.

Немає такого механізму і в частині задоволення потреб органів державної влади, а також державних наукових установ у фахівцях з державного управління найвищої кваліфікації [9, с. 3].

Крім того, слід також виокремити проблему формування наукових шкіл у межах галузі науки «Державне управління». Те, що сучасний стан наукової галузі дає підстави стверджувати про становлення української школи державного управління, не підлягає сумніву. Проте слід виробити вимоги до цієї наукової школи, відповідну стратегію її формування, що забезпечить коригування тематичного простору досліджень, експертизу концептуальних напрацювань в аспекті їх перспективності, підвищить рівень інтелектуального життя та вимог до якості наукових досліджень. Проте для цього потрібно активно запроваджувати нові форми й види підготовки освітніх та наукових продуктів і послуг [3, с. 20].

Окремо стоїть проблема мотивації наукових працівників, адже оплата праці наукових працівників низька, що впливає на кадровий потенціал галузі науки «Державне управління». Молоді перспективні науковці, які мають ступінь кандидата або доктора наук, ідуть працювати або на посади державних службовців або в приватні заклади та установи. Працювати на наукових посадах залишаються лише ті, які неконкурентоздатні на ринку праці через певні причини, зокрема молоді жінки, особи, які «відсиджуються» (або пересиджують) на робочих місцях, люди пенсійного або передпенсійного віку та ін. Таким чином, виникає проблема формування неефективного наукового продукту або відсутність взагалі результатів діяльності.

У зв'язку з наведеним постає проблема оцінювання результативності та ефективності наукових продуктів. На сьогодні не існує механізмів оцінювання діяльності наукових працівників у галузі науки «Державне управління» з погляду ефективності наукових продуктів, оскільки будь-який науковий продукт повинен бути спрямований на вирішення державно-управлінської проблеми та повинен бути відповідно апробований. Водночас більшість наукових продуктів у галузі науки «Державне управління» носять формальний

характер і мають форму монографії, аналітичних матеріалів, підручників, посібників, наукових статей, словників, довідників, збірників наукових праць тощо. Ці наукові продукти спрямовано на забезпечення навчального процесу, а також аналіз деяких сучасних проблем розвитку суспільства та держави. Водночас формування цих наукових продуктів відбувається відірвано від практики державного управління, прийнятих і реалізованих державно-управлінських рішень, а тому не вирішують реальної практичної проблеми сучасного суспільства та державного управління.

Тому наступною проблемою галузі науки «Державне управління» є неможливість реалізувати або застосувати на практиці наукові продукти, які, на наш погляд, повинні вирішувати актуальні та нагальні проблеми державотворення та слугувати основою для ухвалення важливих державно-управлінських рішень.

З цією проблемою пов'язана проблема запровадження відповідальності наукових працівників за якість та ефективність наукових продуктів. Будь-який продукт повинен мати мету та бути спрямований на розв'язання певної проблеми, тому постає цілком очевидне питання: яким чином вимірювати корисність наукового продукту та яку відповідальність повинні нести наукові працівники за неякісні та формальні наукові продукти? Проблема відповідальності тісно пов'язана з проблемою мотивації наукових працівників, оскільки відповідальність є механізмом мотивації працівників.

Наступна проблема – це корупція в системі науки «Державне управління». Ця проблема стосується не лише цієї галузі, а і всієї національної науки. Зазначена проблема повинна вирішуватися в рамках правового поля через посилення відповідальності за корупційні дії.

Здійснений аналіз дає підстави зазначити, що сучасна галузь науки «Державне управління» потребує розробки інноваційних механізмів розвитку, що може передбачати, наприклад, Концепція розвитку галузі науки «Державне управління». Концепція повинна чітко окреслити проблеми галузі науки «Державне управління» та визначити поетапний розвиток цієї галузі з

урахуванням зазначених проблем і сучасних умов розвитку державотворення, а також наукових напрацювань із зазначеної проблематики. Крім того, зазначеній Концепції слід визначити виконавців і терміни виконання з метою ефективної її реалізації.

Висновки з даного дослідження. Здійснений аналіз дає підстави виокремити основні проблеми розвитку галузі науки «Державне управління»: Серед них можна назвати такі: нерозвиненість методології, методів, інструментів, механізмів, технологій наукового пізнання, їх необґрунтоване запозичення з інших галузей науки; розрізненість, несистемність, неінтегрованість; відсутність національної концепції розвитку цієї наукової галузі; стихійність її розвитку; відсутність мотивації наукових працівників; відсутність практико-орієнтованої спрямованості розвитку галузі; проблема оцінювання результативності та ефективності наукових продуктів; проблема запровадження відповідальності наукових працівників; корупція в системі національної науки.

Ґрунтовий аналіз літератури з проблематики дає підстави стверджувати, що виникла нагальна потреба у формуванні Концепції розвитку галузі науки «Державне управління», де слід передбачити: по-перше, пріоритети її розвитку з урахуванням сучасних проблем суспільства та етапу державотворення, політичної та економічної кризи; по-друге, створення Міжвідомчої робочої групи з питань координації та аналізу галузі науки «Державне управління», до складу якої ввійшли б провідні вчені та науковці, які опікуються проблемами цієї галузі; по-третє, розробити систему апробацій дисертаційних досліджень у межах вирішення реальної державо-управлінської проблеми; по-четверте, здійснити моніторинг глобальних державно-управлінських проблем системи державного управління з метою вирішення їх у межах науково-дослідних робіт і дисертаційних досліджень.

Перспективи подальших розвідок. У перспективі передбачається вивчити зарубіжний досвід координації та аналізу наукових досліджень у галузі науки «Публічне управління».

Список використаних джерел:

1. Бакуменко В. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князєв, Ю. Сурмін // Вісн. НАДУ. – 2003. – № 2. – С. 11-27.
2. Бакуменко В. Підхід до визначення паспортів спеціальностей шляхом системного аналізу державного управління / В. Бакуменко // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць асоціації докторів наук з державного управління. – 2014. – Випуск 1(17).– С. 5-12.
3. Галузь науки «Державне управління» в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : нац. наук. доп. / редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Вашенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Вашенка, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту), д-ра наук з держ. упр., доц. О. М. Руденко (координатор проекту). – К. : НАДУ, 2012. – 184 с.
4. Голубчик Г. Д. Наука / Г. Д. Голубчик // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 2. – 2011. – С. 402-403.
5. Ковбасюк Ю. В. Становлення та розвиток галузі науки «Державне управління» / Ю. В. Ковбасюк // Галузь науки «Державне управління»: історія, теорія, впровадження : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2010 р. : у 2 т. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка. - К. : НАДУ, 2010. – Т. 1. – С. 3-9.
6. Радченко О. Проблематика визначення та змістовності функцій науки «Державне управління» / О. Радченко // Публічне управління : теорія та практика : збірник наукових праць асоціації докторів наук з державного управління. – 2014. – Випуск 1(17).– С. 13-17.
7. Сурмін Ю. П. Методологія галузі науки «Державне управління» : монографія / Ю. П. Сурмін. – К. : НАДУ, 2012. – 372 с.
8. Сурмін Ю. П. Проблеми державного управління / Ю. П. Сурмін // Проблеми й тенденції розвитку галузі науки «Державне управління» в Україні : від теорії до практики : зб. матеріалів симп. за між нар. участю. – К., Вид-во НАДУ, 2007. – С. 16-21.
9. Сьомін С. Проблеми й тенденції розвитку наукової галузі «Державне управління» / С. Сьомін // Проблеми й тенденції розвитку галузі науки «Державне управління» в Україні: від теорії до практики : зб. матеріалів симп. за між нар. участю. – К., Вид-во НАДУ, 2007. – С. 3-5.
10. Хриков Є. Стан та напрями подальшого розвитку галузі науки «Державне управління» / Є. Хриков // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць асоціації докторів наук з державного управління. – 2014. – Випуск 4(16).– С. 5-12.

Statement of the problem. Science «Public Administration» is young, she appeared on the verge of humanitarian sciences – management, psychology, law, sociology, philosophy, history, management theory. Science develops best ways to achieve public-management activities, evaluate the social, economic, political and environmental impacts and risks of this activity is to find effective mechanisms for implementation research in public administration, civil service, the practice of state authorities and local governments.

Urgency. An important question for the formation of uniform approaches to the development of the field of science «State Government». For this purpose the need to systematize and justify the main problems of this science. Identifying problems of the field of science is the basis and key points for improvement and modernization of the science.

The purpose of the article – a comprehensive analysis of current achievements of the problem and organizing the sector development science «State Government».

Our task was to study – to systematize the sector development science «State Government» and the formation of further ways to modernize the field of science.

Summary. Branch of science «State Government» – a relatively independent sphere of research, the object of which is the public administration as a kind of professional activity, and the subject – technological or its axiological dimensions.

According to V. Bakumenko, there is a problem or limitation crossing field research with other fields of study, including law, psychology, political science.

Ukrainian scientist S. Surmin suggests a weak field of science methodology «State Government» and says that the reason is due to the youth of the state Ukraine as an object of research and public administration as a field of knowledge and inconsistency of their formation. Scientists O. Radchenko speaks about the gap between what makes science of public administration, and what is expected of her state and society. The point is the lack of understanding of the purpose of science of public administration, its functions at the present stage of development. Ye. Hrykova identifies the main problem science research «State Government» lack of practice-oriented focus. Yu. Surmin determines also the poor quality of research, especially dissertations.

There is a problem of efficiency of functioning of scientific and methodological support vocational training and expert analytical support to the activities of public authorities.

Select the problem of the formation of scientific schools within the field of science «State Government». It is necessary to develop requirements for this scientific school, the appropriate strategy for its formation.

There is also the problem of motivating researchers because researchers pay low that infuses human resources in the field of science «State Government».

Today there is no mechanism evaluation of researchers in science «State Government» in terms of efficiency of scientific products. For any product research should be aimed at addressing public management problems and should be properly tested. The problem of responsibility is closely connected with the problem of motivating researchers as a mechanism responsible employee motivation.

Conclusions and outcomes. There is an urgent need for formation of the concept of the field of science «State Government», which should include priorities for its development according to the current problems of society and the stage of the state, political and economic crisis, to monitor global public-management problems of public administration in order to resolve them within research papers and dissertations.