

УДК: 303.833

ПУТРЕНКО Олена Володимирівна,
здобувач ОРІДУ НАДУ

РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО ЕКСПЕРИМЕНТУ В ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Висвітлюється роль державного експерименту у вітчизняній теорії державного управління. Обґрунтовується застосування державного експерименту під час прийняття управлінських рішень, встановлюється зв'язок державного експерименту з соціальним та правовим експериментами.

Ключові слова: державне управління, державний експеримент, науковий експеримент, правовий експеримент, соціальний експеримент, соціально-правовий експеримент.

Путренко Е. В. Роль государственного эксперимента в теории государственного управления

Освещается роль государственного эксперимента в отечественной теории государственного управления. Обосновывается применение государственного эксперимента при принятии управленческих решений, устанавливается связь государственного эксперимента с социальным и правовым экспериментами.

Ключевые слова: государственное управление, государственный эксперимент, научный эксперимент, правовой эксперимент, социальный эксперимент, социально-правовой эксперимент.

Putrenko O. V. Role of state experiment in the theory of public administration

The role of government experiment in national theory of public administration is elucidate. The government experiment is grounded for application in the decision-making of public authorities. A connection is established between the government experiment with social and legal experiment.

Key words: public administration, government experiment, science experiment, experiment legal, social experiment, social and legal experiment.

Постановка проблеми. Останнім часом роль методології застосування експерименту, заснованого на єдності теоретичної та практичної діяльності, суттєво зростає. Експерименти стали використовуватися в практиці державного управління для прийняття науково обґрунтованих управлінських рішень. Як свідчить практика, розробка концепцій управлінських нововведень (на державному рівні – реформ) неможлива без їх серйозної експериментальної перевірки. Державний експеримент являє собою складний організаційно-методологічний механізм, якому властиві ознаки наукового, соціального, правового та соціально-правового експерименту. На нашу думку, державний експеримент є важливим засобом підвищення успішності регулювання суспільних відносин і водночас своєрідним «запобіжником» від неефективних варіантів державного управління.

Державні реформи, що проводяться в країні, і їх правове забезпечення роблять цей метод пізнання соціально-правової дійсності все більш затребуваним. У зв'язку з цим особливу актуальність набувають питання аналізу сучасної практики державного експериментування і використання наукового потенціалу для підвищення якості державних експериментів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У 60 – 80-х рр. ХХ ст. проблематика правового і соціального експерименту стала об'єктом пильної наукової уваги. У вітчизняній науці з'явилося чимало досліджень, у тому числі фундаментального характеру. По суті, в цей період була сформована теорія експериментування. Проте починаючи з 90-х рр. ХХ ст. спостерігається помітний «спад» наукового інтересу до вказаної проблематики, при цьому комплексні соціально-правові експерименти проводяться дуже інтенсивно. Проблематикою соціальних та правових експериментів займалися такі представники філософії, соціології, економіки, інших наук, як А. Н. Аверін, Ю. П. Адлер, Г. А. Анчугін, В. С. Васильєв, А. В. Винокур, Ю. В. Грановський, Ю. Н. Девятко, Л. А. Івлева, А. П. Куприян, Н. И. Лапін, Г. Г. Мамедов, Є. В. Маркова, Л. А. Матвєєва, Н. В. Паницков, А. І. Пригожий, Б. С. Раббот, Р. В. Ривкина, П. Е. Сивоконь, Ю. П. Сурмін, А. В. Туркулець, А. С. Утеуліна, А. А. Хагуров, М. А. Храмович, С. А. Яцкевич, Д. А. Отрут та ін.

Роботи цих науковців, зроблені ними висновки сформували теоретичну основу експериментування. У той самий час зв'язок державного експерименту з іншими видами експериментів, місце державного експерименту в державному управлінні не отримали комплексного теоретичного дослідження. Саме на визначенні видів експериментів та їх зв'язку з державним експериментом зроблено акцент у даній статті.

Метою статті є аналіз поняття «експеримент» та визначення ознак державного експерименту, його місця в системі державного управління.

Виклад основного матеріалу. Тривалий час експериментальний метод був на озброєнні тільки природничих наук, пізніше він починає використовуватися і в соціальних науках, а також в соціально-правовій практиці. Ідея проведення соціальних експериментів виникла ще у XVIII ст. Так, Тюрго «прославився тим, що мав фінансові реформи в своєму інтендантстві Лімузен. У Німеччині та Італії багато монархів малих держав піддавали попередньому випробуванню свої нові нормотворчі ідеї» [2, с. 8] (тут і далі переклад автора. – *О. П.*). Цей період вважають початком виникнення соціально-правового експерименту та його наукового осмислення.

Для правильного розуміння природи державного експерименту необхідно усвідомити філософський зміст понять «експеримент», «науковий експеримент», «соціальний експеримент», «правовий експеримент» і «соціально-правовий експеримент».

«Експеримент – метод пізнання, за допомогою якого в контрольованих і керованих умовах досліджуються явища дійсності» [9, с. 759]. Він є однією з форм наукової практики і являє собою відому єдність пізнавальної та практичної діяльності.

Науковий експеримент – це метод пізнання шляхом предметно-практичного перетворення об'єкта з метою верифікації (перевірки) гіпотез, коли дослідник маніпулює змінними і спостерігає ефекти як результат втручання в природу об'єкта. У той самий час науковий експеримент – це засіб отримання інформації про кількісні і якісні зміни показників об'єкта в результаті впливу на нього деяких керованих і контрольованих чинників. Він базується на предметно-практичному перетворенні об'єктів відповідно до гіпотези в умовах його мікромасштабного існування [1, с. 149].

Правовий експеримент є різновидом експерименту соціального. На думку С. А. Яцкевича, «соціальний експеримент – це такий метод наукового пізнання та вдосконалення управління соціальними системами, який реалізується за допомогою цілеспрямованої зміни умов їх функціонування на деякій обмеженій ділянці з метою вивчення поведінки системи в нових умовах і (при позитивному результаті експерименту) проведення наступних перетворень у більш широких масштабах» [10, с. 759].

Соціальні експерименти – «це такі емпіричні дослідження, за допомогою яких шляхом планомірного управління умовами науково перевіряються гіпотези про причинні зв'язки явищ» [7, с. 432]. Експеримент як метод наукового пізнання являє собою певну систему правил і прийомів, які відображають закономірності пізнання соціальних явищ.

Існують дві основні логічні схеми побудови експерименту: метод подібності та метод відмінності. Згідно з методом подібності, якщо у двох і більше випадках явище має одну загальну умову, то воно і є, ймовірно, причиною цього явища. Згідно з методом відмінності, якщо випадок, у якому явище настає, і випадок, в якому воно не настає, в усьому подібні, крім однієї умови, то ця умова і є, ймовірно, причиною явища. Модифікацією методу відмінності є метод супутніх змін: якщо зміна попереднього явища кожен раз викликає зміну іншого супутнього йому явища, то перше з них, можливо, є причиною другого.

Основними ознаками експериментального дослідження є:

- втручання в систему об'єктивної реальності (реальні експерименти);
- планомірне введення відносно ізолюваного експериментального чинника, його варіація, можлива комбінація з іншими факторами;
- планомірний контроль за всіма існуючими факторами.

Необхідно зазначити, що ефекти зміни залежних змінних повинні бути визначені якнайточніше і наскільки можливо зведені до впливу незалежних змінних (експериментального фактора). Таким чином, експеримент виявляє залежність двох факторів.

Іноді в соціальних науках під експериментом розуміють отримання «загальної оцінки, яка формується під час спостереження за різного роду результатами, викликаними або новоствореним інститутом, або знову введеним зразком поведінки у

процесі їх функціонування в соціальній дійсності» [5, с. 214 – 215]. Щодо правового експерименту, то в ході його проведення в контрольованих умовах відбувається своєрідне тестування експериментальних правових норм чи соціально-правових інститутів з метою перевірки або підтвердження гіпотези про їх ефективність, корисність і економічність, а також виявлення інших ефектів від їх дії. Складною є проблема комплексних соціально-правових експериментів. Це економічні, демографічні, педагогічні, управлінські та інші експерименти, які виражені в правовій формі, але експериментальним чинником яких є не правові приписи, а ті чи інші економічні, демографічні, педагогічні, управлінські та інші соціальні рішення [6, с. 36].

Зазначені експерименти мають комплексний характер, тому що являють собою відому єдність змісту і форми. Крім того, в даних експериментах справа найчастіше не обмежується питаннями правового опосередкування і його якості, оскільки проводиться пошук оптимальних правових засобів вирішення відповідних економічних, демографічних, управлінських та інших соціальних проблем. У зв'язку з цим сприйняття організаторами цих експериментів права тільки як «оболонки» загрожує серйозними прорахунками. Ми згодні з думкою С. В. Мотина, який указує, що «право не просто оформляє зміст експерименту, а є його важливим елементом, свого роду несучою конструкцією всієї експериментальної моделі» [4, с. 53].

Як справедливо стверджує В. В. Лапаєва: «ефективність пропонованого нововведення нерідко багато в чому залежить від правильного вибору правової форми, від ефективності юридичного механізму реалізації нововведення. Тому в ході експериментів, поряд з ефективністю економічних перетворень, необхідно також перевіряти і дієвість відповідного юридичного механізму. Таким чином, в кінцевому підсумку мова повинна йти про перевірку ефективності експериментальної правової норми, яка резюмує в собі інноваційні компоненти соціального змісту, і правової форми досліджуваних суспільних відносин» [3].

Ми вважаємо найбільш вдалим визначення правового експерименту, запропоновані В. В. Лазаревим і В. В. Лапаєвою. На думку В. В. Лазарева: «експеримент у галузі держави і права являє собою навмисну зміну в системі правового порядку, яке застосовується в обмеженій простором і часом сфері правових відносин з метою перевірки гіпотези стосовно ролі нових державно-правових форм у

розвитку даних суспільних відносин» [8, с. 87]. В. В. Лапаєва вважає, що законодавчий експеримент – соціальний експеримент інноваційної спрямованості, який являє собою дослідну перевірку в природних умовах ефективності дії експериментальних правових норм, які як контрольовані експериментальні чинники вводяться на певний період в зоні експерименту» [3].

Серед соціальних технологій технологія соціального експерименту займає особливе місце внаслідок, по-перше, складності і значущості, по-друге, явної недостатньої розробленості. Безсумнівно, позначається і відсутність на неї соціального замовлення, хоча соціальний експеримент міг би стати фактором зниження ризику під час прийняття управлінських рішень.

У структурі соціального експерименту, як процесу аналогічного науковому експерименту, виділяються три етапи, кожен з яких включає відповідний комплекс операцій:

1. Підготовчий етап об'єднує в собі обґрунтування його необхідності, можливості та доцільності, розробку методологічного (аналіз практичної проблемної ситуації, формулювання пізнавальної проблеми, визначення цілей і завдань, експериментального об'єкта і предмета дослідження, висунення гіпотез, емпіричної інтерпретації та операціоналізації понять) і методичного (побудова методики експерименту, планування його процедур) розділів програми, побудову узагальненої його моделі, формування необхідних умов для його проведення.

2. Реалізаційний етап, основним змістом якого є предметно-практична діяльність експериментатора і досліджуваних: випробування, спостереження, контроль, вимір змінних, управління експериментом і т. ін.

3. Етап аналізу та узагальнення результатів пов'язаний з перетворенням експериментального факту дійсності, отриманого на попередньому етапі, у факт науки, перенесенням отриманих результатів з об'єкта соціального експерименту на реальні об'єкти і процеси.

Незважаючи на те що в останні десятиліття авторитет соціального експерименту як ефективного критерію істини дещо знизився, все ж він належить до тих методів наукового пізнання, які розвиваються найбільш інтенсивно. При цьому найбільш рельєфними є такі тенденції його зміни:

1) значне розширення соціальних наук, в яких починає широко застосовуватися експериментальний метод;

2) стрімкий розвиток модельного, математичного та уявного моделювання, яке особливо ефективно в процесі роботи дослідника з недоступними об'єктами і з тими об'єктами, дії з якими обмежені через їх особливу цінність і унікальність;

3) як будь-який метод наукових досліджень експеримент інтегрує в себе досягнення в розвитку інших методів;

4) спостерігається розвиток нормативно-правових засад соціального експерименту [1, с. 154].

Щодо сфери державно-управлінської діяльності, науковий експеримент, зокрема соціально-правовий, організаційно-правовий, як правило використовується переважно для перевірки ефективності нових форм, методів і моделей державного управління. Постановка експериментів у сфері соціально-правового регулювання передбачає розробку і прийняття низки нормативно-правових актів. Кількість і зміст актів, прийнятих на всіх етапах експерименту, може бути найрізноманітнішою і залежить від цілей і завдань, поставлених перед дослідженням. Нормативно-правові акти, що розробляються та приймаються на етапі підготовки експерименту, у своїй сукупності утворюють певну систему. В її основі лежить нормотворча компетенція державних органів, що беруть участь у проведенні експерименту.

Відправним пунктом у правовому регулюванні експерименту є акт компетентного органу, який являє собою правову основу дослідження. Наступний акт – акт регіонального відомства про підготовку та проведення експерименту. Крім того, за необхідності до системи можуть увійти акт законодавчого органу, що визначає порядок та умови застосування дослідної норми, тобто положення про експеримент, а також регіональний відомчий нормативний акт, що конкретизує приписи дослідної норми. З метою забезпечення гарантій законності правова основа експерименту повинна чітко визначати межі дії дослідної норми – у часі, просторі і стосовно кола осіб. Після затвердження положення про експеримент на його основі розробляються і конкретизуються методичні та інструктивні матеріали, уточнюючі умови експерименту.

До актів, прийнятих на етапі безпосереднього експериментування, слід віднести акти, які коригують правову основу експерименту. Крім того, на даному етапі

можливе прийняття акта, який зупиняє або припиняє дію дослідної норми. На основі результатів експерименту компетентний орган дає офіційну оцінку проведеному експерименту і приймає відповідне правове рішення. У разі, коли виникає потреба у продовженні дослідження, компетентний орган приймає акт, який коригує правову основу експерименту.

Розглядаючи проведення експериментального дослідження в соціально-правовій сфері можна виділити чотири етапи :

1. Етап проектування експерименту:

- розгляд пропозицій про проведення експерименту і відбір ідей, що вимагають експериментальної перевірки;
- розробка організаційного проекту експерименту;
- складання науково-дослідної програми експерименту;
- розробка проекту положення про експеримент.

2. Етап підготовки експериментального дослідження:

прийняття рішення про проведення експерименту та затвердження положення про експеримент;

- складання плану організаційних заходів;
- підготовка учасників експерименту;
- емпірична фіксація вихідного стану експериментальних об'єктів.

Підготовка експерименту являє собою послідовну діяльність, головним завданням якої є створення необхідних умов для проведення дослідження.

3. Етап безпосереднього експериментування:

- створення експериментальної ситуації відповідно до плану, передбаченого програмою дослідження;
- організаційно-правовий контроль за реалізацією умов експерименту;
- науково-дослідний контроль за ходом експерименту і попередня оцінка проміжних підсумків експериментального дослідження;
- уточнення експериментальної ситуації і коректування методики дослідження.

На цьому етапі відбувається певна перебудова діяльності об'єктів, виділених як експериментальних відповідно до програми.

4. Етап підведення підсумків експерименту:

- статистичний аналіз результатів, їх теоретичне тлумачення;
- розробка наукових рекомендацій;
- офіційна оцінка результатів експерименту і прийняття рішення;
- підведення підсумків експерименту.

На даному етапі, зокрема, виокремлюють результат дії експериментальної норми.

Висновки. Отже, на підставі вищевикладеного можна зробити висновок про те, що структура державного експерименту як процесу в цілому схожа зі структурою соціального експерименту. Особливістю державного експерименту є проблема визначення зовнішнього впливу на об'єкт, адже в процесі здійснення експерименту об'єкт неможливо ізолювати від впливу зовнішніх факторів, крім того, внутрішні чинники також піддаються значній зміні як з причин проведення експерименту, так і незалежно від них.

Крім того, якщо в соціальному експерименті етап аналізу та узагальнення результатів пов'язаний з перетворенням експериментального факту дійсності, отриманого на попередньому етапі, у факт науки, перенесенням отриманих результатів з об'єкта соціального експерименту на реальні об'єкти і процеси, то для державного експерименту характерний аналіз отриманих на практиці результатів. На цьому етапі інститут державного експерименту набагато ближчий до експерименту правового, оскільки він повинен мати інструментарій, який формує систему стримувань і противаг, що забезпечує нейтралізацію негативних наслідків експерименту.

Таким чином, інститут «державного експерименту» об'єднує в собі ознаки експериментів соціального та управлінського, будучи прикордонним поняттям. Маючи їх ознаки, він часто є поняттям більш великим і складним за ступенем впливу на суспільство, тому що несе в собі не тільки управлінський і соціальний аспект, а також і політичний.

Список використаних джерел

1. **Енциклопедія** державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. –

К. : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова) [та ін.]. – 2011. – 676 с.

2. **Карбонье Ж.** Юридическая социология / Ж. Карбонье ; пер. с франц. и вступ. ст. В. А. Туманова. – М. : Прогресс, 1986. – 352 с.

3. **Лапаева В. В.** Конкретно-социологические исследования в праве / В. В. Лапаева. – М. : Юрид. лит., 1987. – 143 с.

4. **Мотин С. В.** Использование экспериментального метода в социально-правовой сфере (историко-теоретические аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Мотин Сергей Витальевич. – М., 1999. – 183 с.

5. **Подгурецкий А.** Очерк социологии права : пер. с пол. / Подгурецкий А., Спиридонов Л. – М. : Прогресс, 1974. – 328 с.

6. **Правовой эксперимент и усовершенствование законодательства** / под ред. В. И. Никитинского, И. С. Самощенко. – М. : Юрид. лит., 1988. – 304 с.

7. **Процесс социального исследования: вопросы методологии, методики и организации марксистско-ленинских социальных исследований** / пер. с нем. А. Г. Шестакова, И. Н. Марасанова ; под общ. ред. Ю. Е. Волкова. – М. : Прогресс, 1975. – 576 с.

8. **Фельдман Д. И.** Теоретические проблемы методологии исследования государства и права / Фельдман Д. И., Курдюков Г. И., Лазарев В. В. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1975. – 118 с.

9. **Философский энциклопедический словарь** / редкол. : С. С. Аверинцев [и др.]. – М. : Совет. энцикл., 1989. – 815 с.

10. **Яцкевич С. А.** Социальный эксперимент и научное управление обществом / С. А. Яцкевич. – Минск : Университетское, 1984. – 143 с.

List of references

1. **Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia** : u 8 t. / nauk.-red. kolehiia : Yu. V. Kovbasiuk (holova) [ta in.] ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. – К. : NADU, 2011. Т. 2 : Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia / nauk.-red. kolehiia : Yu. P. Surmin (spivholova) [ta in.]. – 2011. – 676 s.

2. **Karbone Zh.** Yuridicheskaya sotsiologiya / Zh. Karbone ; per. s frants. i vstup. st. V. A. Tumanova. – М. : Progress, 1986. – 352 s.

3. **Lapaeva V. V.** Konkretno-sotsiologicheskie issledovaniya v prave / V. V. Lapaeva. – M. : Yurid. lit., 1987. – 143 s.
4. **Motin C. B.** Ispolzovanie eksperimentalnogo metoda v sotsialno-pravovoy sfere (istoriko-teoreticheskie aspekty) : dis. ... kand. yurid. nauk : 12.00.01 / Motin Sergey Vitalevich. – M., 1999. – 183 s.
5. **Podguretskiy A.** Ocherk sotsiologii prava : per. s pol. / A. Podguretskiy, L. Spiridonov. – M. : Progress, 1974. – 328 s.
6. **Pravovoy eksperiment i usovershenstvovanie zakonodatelstva** / pod red. V. I. Nikitinskogo, I. S. Samoschenko. – M. : Yurid. lit., 1988. – 304 s.
7. **Protsess sotsialnogo issledovaniya: voprosyi metodologii, metodiki i organizatsii marksistsko-leninskih sotsialnyih issledovaniy** / per. s nem. A. G. Shestakova, I. N. Marasanova ; pod obsch. red. Yu. E. Volkova. – M. : Progress, 1975. – 576 s.
8. **Feldman D. I.** Teoreticheskie problemy metodologi issledovaniya gosudarstva i prava / Feldman D. I., Kurdyukov G. I., Lazarev V. V. – Kazan : Izd-vo Kazan. un-ta, 1975. – 118 s.
9. **Filosofskiy entsiklopedicheskiy slovar** / redkol. : S. S. Averintsev, E. A. Arab-Oglyi, L. F. Ilichev [i dr.]. – M. : Sovet. entsikl., 1989. – 815 s.
10. **Yatskevich S. A.** Sotsialnyiy eksperiment i nauchnoe upravlenie obschestvom / S. A. Yatskevich. – Minsk : Universitetskoe, 1984. 143 s.