

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ВЗАЄМВІДНОСИН ПРЕДМЕТНОЇ ТА ПРОБЛЕМНОЇ СКЛАДОВОЇ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Зроблено спробу обґрунтувати і розкрити логіку створення теорії науки державного управління у предметно-проблемному вимірі, дати цілісну категоріальну концепцію, закласти підвалини дисциплінарної моделі науки державного управління. Представлена модель предмета державного управління сприятиме подальшій розробці як теоретичних, так і практичних питань науки державного управління.

Ключові слова: державне управління, предмет, проблема, функція.

The article attempts to justify and disclose the logic of a theory of science of public administration in the problem-domain dimension, to give a coherent categorical concept models to lay the foundations of disciplinary science of government. The model object of government, will contribute to the further development of both theoretical and practical issues of governance of science.

Key words: public administration, the subject, the problem of the function.

Історія розвитку будь-якої науки характеризується етапами багатоаспектного аналізу, метою якого є з'ясування різних структур (поліструктур, субструктур) предмета, що досліджується задля створення наукової картини світу в рамках визначеного предмета. Так, наприклад, соціально-класова структура суспільства могла бути встановлена лише тоді, коли в якості системоутворюючого критерію К. Марксом були взяті матеріальні виробничі відносини людей, основою яких виступають відносини власності (принаймні, в рамках формаційного принципу періодизації історії людського суспільства). У цьому зв'язку, розвиваючи думку Н. Овчинікова про те, що: “Явище вважається зрозумілим, якщо знайдена його структура” [6, с. 111], додамо: і ця структура відповідає сутності явища, що досліджується, яка охоплює і описує власне предмет як систему елементів наукової дисципліни. Результатом такого опису стає теорія – наукова предметна модель.

На першому етапі необхідно визначити методологічний підхід до виокремлення та “структуризації” предмета науки державного управління, тобто пошуку шляхів для відповіді на питання: що є предметом цієї науки. Зазначимо, що наука державного управління ще не досягла однозначного визначення свого предмета, свідченням чого є уникання більшості авторів від спроби чітко артикулювати це питання в більшості наукових монографій і підручниках.

Актуальність цієї проблеми можна підтвердити такою цитатою: “..Процес становлення сфери науки державного управління (визначення, предмет, об’єкт,

категоріальний апарат” ще не завершено”. Що впливає на результативність наукових досліджень (публікацій), теоретичних семінарів, круглих столів та інших комунікативних заходів, де обговорюються зазначені проблеми...” [10]. Це ускладнюється ще й можливою термінологічною плутаниною. Так, у В. Малиновського зустрічаємо визначення: “...предметом державного управління є діяльність щодо здійснення рішень політичної влади, динаміка інститутів управління та історія, культура управління...” [3, с. 43], де спочатку мова йде, начебто, про професійну (не наукову!) діяльність та тільки згодом уточнюється саме наукова спрямованість визначення, що дається. Цікаво, що тому ж автору належить і таке визначення: “предмет науки державного управління – організація, форми і закономірності функціонування системи органів виконавчої влади” [4, с. 156]. Існують й інші близькі визначення, що підкреслюють соціальну спрямованість предмета науки державного управління: “Предметом системи державного управління є форми і методи впливу на виробничу, соціальну та духовну життєдіяльність людей, пов’язаних між собою спільністю політичної та економічної системи” [8, с. 7]. Однак усі наведені визначення, на наш погляд, не містять явного визначення цілей (змісту) функціонування системи органів державного управління, яка віднесена або на виконання рішень політичної влади, або зовсім відсутня. Здається логічним доповнити дані визначення конкретною вказівкою на зміст діяльності органів влади, що полягає в забезпеченні підвищення ефективності функціонування держави, як особливої форми організації суспільства. Це істотно відрізняє предмет науки державного управління від предметів природничих наук, так як на відміну від них у соціальних науках основний інтерес представляє результат закономірної та цілеспрямованої взаємодії всієї сукупності учасників соціального процесу. Тобто крім відповіді на питання, як є, явно чи неявно, ставиться питання: як повинно бути.

Визначивши в найзагальніших рисах предмет науки державного управління, необхідно виділити “ядро” цього предмета – ядро понятійно-категоріального апарату і зафіксувати його змістовну структуру [7].

Наступний крок створення теорії предмета або предметної моделі науки державного управління передбачає попереднє з’ясування різних відносно самостійних аспектів або рівнів існування самого предмета і відповідне їх відображення в логіці понять (законів і категорій) даної науки.

Другий структурний аспект (рівень) предмета – це перетворення предмету-оригіналу, існуючого і функціонуючого в реальній дійсності, незалежно до того, пізнали ми його чи ні, а значить, і незалежно до конкретних форм його відображення в різних “рефлексивних системах”, у наукову предметну модель. Завдання дослідника полягає в тому, щоб розкрити внутрішню сутність і субординовану структуру предмета-оригіналу, і відповідним чином відобразити в науковій моделі, яка і є власне “перетворенням” реального предмету з урахуванням закономірностей наукового пізнання. Інакше кажучи, необхідно видимий зовнішній рух звести до дійсного внутрішнього змістовному руху. Результатом цієї “операції” є утворення

“наукової моделі предмета” відповідно до того, в яких конкретних цілях буде використовуватися “предметне знання”, що отримане в ході наукового дослідження. Наукова модель предмета як “предмет-посередник”, “предмет-образ”, “предмет-сене” є головним структурним аспектом будь-якої теорії.

Реальний предмет (предмет-оригінал) і його теоретичне відображення – наукова модель, співпадаючи в головному і істотному, будуть мати розбіжності в деталях відповідно до обраного рівня абстрагування наукової моделі, що створюється. У зв’язку з цим слід зазначити, що коли мова йде про реальний предмет науки державного управління, ми часто, з деякою умовністю, маємо на увазі її “наукову модель предмета”, яка більш-менш спрощено відображає предмет-оригінал. Другий структурний аспект теорії предмета – це прикладна модель предмета. Коли отримані наукові знання про предмет, то наукова модель предмета використовуються для вирішення певних прикладних задач (наприклад, організація, управління, освіта). У зв’язку з цим предмет науки державного управління має бути представлений у формі, придатній для практичної реалізації. Тут власне предметне знання перетворюється і “оформлюється” у більш конкретні види методологічного, методичного, технологічного знань (принципи, концепції, моделі, програми, рекомендації, правила, інструкції, сценарії, схеми, тощо), що спрямовані на вдосконалення практики функціонування різних соціальних систем і структур.

З прикладної моделі державного управління слід виділити ще один, відносно самостійний предмет, що відображається в навчальній дисципліні у вигляді “навчально-прикладної моделі державного управління”. Навчально-прикладна модель державного управління (навчальні знання) формується відносно самостійно на основі наукової моделі предмета за допомогою її видозміни, модифікації та узагальнення з метою викладання та вивчення з урахуванням принципів психолого-педагогічної науки, дидактики, методики і технології навчання та профілю навчального закладу і спеціальностей.

Адекватність відображення предмета-оригіналу в навчальній моделі може виглядати дещо інакше, ніж структура власне наукової моделі предмета, оскільки тут враховуються і позапредметні, а іноді і позанаукові фактори. Звідси випливає інший важливий висновок: якщо предметом наукової дисципліни виступає сам предмет-оригінал, то предметом науки як навчальної дисципліни є головним чином не предмет-оригінал як такий, а його наукова модель (тобто попередньо “перетворений” предмет-оригінал), яка, у свою чергу, модифікується в навчальну модель предмета (підручники, навчальні посібники, навчальні програми тощо).

Таким чином, єдиний і предмет дослідження – предмет-оригінал у контексті “сутність – існування” перетворюється на різні предметні моделі: наукову, яка, у свою чергу, за допомогою відповідних технологій, перетвориться на прикладну, яка, у свою чергу – в навчальну, дослідно-програмує, господарську, ідеологічну та інші моделі, хоча, звичайно, всі вони лише частково відповідні предмету-оригіналу. Чітке розмежування різних структур єдиного предмета

науки державного управління за вказаними “моделям” дуже важливо для уточнення всіх основних понять і категорій (елементів) системної характеристики предметного самовизначення наукової дисципліни, яка наповнюється конкретним змістом залежно від того, яка саме модель предмета-оригіналу розглядається в кожному конкретному випадку.

Існування єдиного предмету науки державного управління в різних “іпостасях”, “вимірах”, “координатах”, “моделях” висуває і різний підхід до його структуризації, а отже, припускає наявність самих різних, неідентичних один одному моделей предмета. Саме завдання, яке ставиться перед теорією, й визначає характер його систематизації. Один принцип систематизації застосовується в навчальній літературі, інший – в науковій і третій – в разі використання знань у практичній діяльності.

Звідси випливають два важливих висновки: по-перше, у процесі практичної реалізації предметного знання не можна змішувати різні моделі предмета, так як вони “пояснюють” і “вирішують” різні аспекти предмету-оригіналу, по-друге, не можна протиставляти їх, оскільки вони, не розчиняючись і не змішуючись, взаємодоповнюють один одного. На жаль, у силу недостатньої розробленості предмета теорії державного управління, взагалі, та теорії її предметної моделі, зокрема, на практиці відбувається зворотне.

Наприклад, на щорічній науково-практичній конференції “Шляхи посилення впливу галузі науки “Державне управління” на реформування державної служби та державного управління в Україні”, що проходила в м. Ялта, 8-9 жовтня 2009 р., одним із керівників ВАК України зазначалося: “все, що захищається сьогодні у сфері науки державного управління, або не доходить до споживача, або йому не потрібне”. Спостерігається, з одного боку, слабкий зв’язок теорії та практики державного управління, а з іншого – низька якість значної кількості дисертаційних робіт [10]. Тобто, маємо безпосереднє підтвердження того, що необхідно розробити і впровадити ще й відповідний технологічний механізм поєднання наукової і прикладної моделі державного управління.

Крім того, слід особливо відзначити, що кожна з цих “предметних моделей” має свій, дещо відмінний один від одного понятійно-категоріальний апарат. Так, у рамках власне наукової моделі предмета більш змістовно застосовується весь власне науковий понятійно-категоріальний апарат предметного знання: ідеї, гіпотези, теорії, теореми, категорії, закони, принципи, проблеми, наукові факти і парадигми [1].

На рівні прикладної моделі предмета переважно акцент робиться на такий арсенал понятійно-категоріального апарату, який більшою мірою розкриває зміст предметного знання на рівні його прикладного використання: концепції, моделі, плани, програми, проекти, експерименти, образи, схеми, алгоритми, операції та інші, тобто на форми, методи і технології реалізації предметного знання у вирішенні тих чи інших прикладних задач. Це повною мірою стосується і навчально-прикладної моделі предмета (рис. 1.)



Рис. 1. Предметна модель науки державного управління

Щоб більш глибоко зрозуміти сутність предметного поля науки державного управління, необхідно розглянути це поняття в поєднанні з такими поняттями, як проблемне поле теорії державного управління.

Структуру і сутність предмета одночасно визначає і залежить від такого поняття, як “проблема”. Це пояснюється тим, що в будь-якій науці отримання нових знань, розширення старих або просто їх уточнення здійснюється шляхом вирішення наукових проблем.

У літературі даються різні визначення сутності поняття “проблема” [5, с. 356; 9]. Проблема (гр. πρόβλημα – перешкода, труднощі, завдання) – об’єктивно виникає в ході розвитку пізнання питання або комплекс питань, вирішення яких представляє істотний практичний або теоретичний інтерес.

Проблема – форма знання, змістом якої є те, що ще не пізнано людиною, але що необхідно пізнати. Інакше кажучи, це питання, що виникло в ході пізнання і потребує відповіді. Проблема не є застиглою формою знання, але процесом, що включає два основних компоненти – постановку проблеми та її рішення. У структурі проблеми насамперед виявляється невідоме (те, що потрібно розшукати) і відоме (умови і передумови проблеми). Невідоме тут тісно пов’язане з відомим (останнє вказує на ті ознаки і якості, якими має володіти невідоме), таким чином, навіть невідоме в проблемі не є абсолютно невідомим, а являє собою щось таке, про що ми дещо знаємо, і ці знання виступають орієнтиром і засобом подальшого пошуку. Уже формулювання будь-якої дійсної проблеми містить “підказку”, що пропонує шлях, де і як потрібно шукати знання, яких бракує. Вони не знаходяться у сфері абсолютного невідомого і вже позначені у проблемі, крім того наділені деякими ознаками. Чим більше не вистачає знань для знаходження вичерпної

відповіді, тим ширше простір можливостей вирішення проблеми, тим ширше сама проблема і тим менш визначена кінцева мета.

У розвитку наукового знання неминуче виникають ситуації, коли нові явища і знов виявлені факти вимагають свого пояснення. Проте рівень існуючих знань, категоріальний апарат науки виявляються для цього недостатніми. Така ситуація називається проблемною. Усвідомлення цієї ситуації, породженої протиріччями між обмеженістю наявного знання і потребою в його подальшому розвитку, приводить до постановки наукових проблем.

Хоча проблема визначається через питання, ці поняття нетотожні. Для відповіді на питання достатньо знань, досягнутих наукою. Наукова проблема – це питання, поставлене ходом розвитку науки, “знання про незнання”. Наука розвивається від постановки проблем до їх вирішення і висування нових проблем. Цей процес нерідко призводить до зміни теоретичних уявлень і методів пізнання, до наукових революцій і зміни парадигм.

Наукову проблему важливо перш за все правильно вибрати і поставити. Вибір проблеми обумовлений теорією, в рамках якої вона виникла, її значенням для науки і практики, він залежить також від наявних у розпорядженні науки методів і засобів, необхідних для її вирішення. Правильна постановка проблеми має не менше значення, ніж її рішення, а для цього необхідно не тільки бачити проблемну ситуацію, а й знати можливі способи і засоби її вирішення.

Розробляючи складну проблему, зазвичай прагнуть розчленувати її на простіші частини, складові системи проблем, кожна з яких повинна вирішуватися в певній послідовності залежно від специфіки об'єкта, цілей дослідження, досвіду і проникливості вченого. Порядок дослідження становить загальний напрям, стратегію дослідження.

Слід розрізняти предметну (теоретичну), логічну, методологічну, аксіологічну, практичну, справжню та помилкову проблеми.

Першоджерелами наукових проблем виступають, перш за все, протиріччя, що пред'являються дослідником до об'єктивної реальності (предмета, процесу, явища). “Суб'єктивними” їх джерелами є: а) особлива допитливість і тяга окремих людей до спостереження і роздуму над природними та суспільними явищами (особливо на ранніх стадіях розвитку науки), б) внутрішня логіка розвитку самої науки, що дає привід для міркувань суб'єктам науки (на більш зрілому етапі розвитку науки); в) останнім часом зростає роль соціальних замовлень суспільства, що мають об'єктивно-суб'єктивний характер, виконання яких слугує потужним імпульсом розвитку тієї чи іншої науки або системи наук.

Наукова проблема конкретизується в поняттях “проблемна область” і “проблемна ситуація”. Проблемна область (проблемне поле) окреслює певний “предметно-просторові кордони”, в межах яких можливо сформулювати і вирішити дану проблему. Проблемна область, як і сама проблема, може обмежитися як межами окремої наукової дисципліни, так і виходити далеко за її рамки і охоплювати царини інших наук. Але може мати місце і інше їх співвідношення: проблема

може бути поставлена в рамках предмета конкретної науки, хоча проблемна область її вирішення може виходити за рамки даної дисципліни.

Проблемна ситуація – це така ситуація, коли деяка відома даній науці проблема не може бути вирішена традиційними способами і шляхами, не виходячи за рамки науки, в межах якої ця проблема сформульована і дослідник має шукати нові напрямки, що виходять за межі можливостей даної науки, і розробляти нові засоби і методи дослідження.

Так, І. Герасимов виділяє три основні випадки, коли виникає проблемна ситуація в науці.

1. Проблемна ситуація виникає тоді, коли подальший розвиток досліджень потребує розробки більш широкої теорії, що дозволить узгодити різні галузі знань і вказує на більш широку область застосування раніше розроблених теорій.

2. Проблемна ситуація може складатися і в результаті відкриття принципово нових фактів, і при необхідності їх теоретичного осмислення та пояснення.

3. Проблемна ситуація виникає тоді, коли не вдається подолати розбіжність між фактами і принципами, теоріями, законами, що залучаються для їх пояснення [2, с. 93].

Наукова проблема має бути предметною, перспективною та принципово здатною до розв'язання. Більше того, навіть за умови принципової розв'язності, практичне вирішення проблеми потребує забезпечення цілої низки методо-технологічних умов, а саме: а) якщо її зміст відноситься до реальних об'єктів (предметів, процесів, явищ); б) якщо вона сформульована адекватно її реальному змісту в точних логіко-мовних термінах і поняттях; в) якщо дослідник при її вирішенні виходить не тільки з наявних знань та існуючих наукових традицій, а й творчо використовує принципово нові міждисциплінарні знання; г) якщо дослідник має у своєму розпорядженні відповідні ресурси (матеріальні, інтелектуальні, інформаційні, фінансові); д) якщо на вирішення проблеми відводиться час, достатній для існуючого стану розвитку науки, техніки, виробництва і комунікацій; е) якщо наукова діяльність заснована на високому ступені організованості і керованості.

Також проблеми поділяються на такі, що пов'язані з самою наукою як особливою сферою діяльності, спрямованою на виробництво знань, тобто проблеми самосвідомості наукової дисципліни; такі, що пов'язані з самим об'єктам (речам, явищам, процесам) та їх структурам; та ті, що пов'язані з удосконаленням і розвитком методів і засобів пізнання. Загальна система проблемного поля науки державного управління представлена на рис. 2.

Таким чином, у статті зроблено спробу обґрунтувати і розкрити логіку створення системи науки державного управління у предметно-проблемному вимірі, дати цілісну категоріальну концепцію або, що те ж саме, закласти підвалини дисциплінарної моделі науки державного управління. Представлена модель предмета державного управління сприятиме подальшій розробці як теоретичних, так і практичних питань науки державного управління.



Рис. 2. Загальна система проблемного поля науки державного управління

У практичному аспекті дана модель предмету науки державного управління дозволяє з нових концептуально-методологічних позицій підійти до створення і навчальної дисципліни державного управління, до дослідження її реального статусу більш повно, всебічно об'єктивно і достовірно в різних напрямках і

аспектах суперечливого процесу реалізації її предмета як у широкому, так і у вузькому сенсі. Це в результаті буде необхідною умовою підвищення ефективності соціального прогресу і науки державного управління як найважливішого його компонента у вирішенні актуальних проблем і завдань, що стоять як перед людиною і групою людей, окремою державою і всім світовим співтовариством у цілому.

Література:

1. *Алиев У. Ж.* Методология построения общей предметной модели научной дисциплины / У. Ж. Алиев // Теоретическая экономика. – 2011. – № 4. – С. 7–16.
2. *Герасимов И. Г.* Структура научного исследования: (философский анализ познавательной деятельности в науке) / И. Г. Герасимов. – М. : Мысль, 1985. – 218 с.
3. *Малиновський В. Я.* Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Ред.-вид. від. “Вежа” Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.
4. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
5. Новая философская энциклопедия : в 4-х т. / ред. совет : В. С. Степин, А. А. Гусейнов, Г. Ю. Семигин, А. П. Огурцов и др. – М. : Мысль, 2010. – Т. 3. – 692 с.
6. *Овчинников Н. Ф.* Структура и симметрия / Н. Ф. Овчинников // Системные исследования ; Акад. наук СССР ; Ин-т истории естествознания и техники. – М., 1969. – С. 111.
7. *Орлов О. В.* Методология створення категорійно-понятійного ядра науки “державне управління” / О. В. Орлов // Державне будівництво : зб. наук. пр. [Електронне фахове видання]. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”. 2010. – №1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/1/09.pdf>[28/02/2011].
8. *Пикулькин А. В.* Система государственного управления : учебник для вузов / А. В. Пикулькин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 399 с.
9. *Поппер К. Р.* Логика и рост научного знания: избранные работы / К. Поппер ; пер. с англ. ; сост., общ. ред. и вступ. ст. В. Н. Садовского. – М. : Прогресс, 1983. – 605 с.
10. Рекомендації щорічної науково-практичної конференції на тему: “Шляхи посилення впливу галузі науки “Державне управління” на реформування державної служби та державного управління в Україні”, м. Ялта, 8-9 жовтня 2009 р. – Режим доступу : http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=233063DA09C9D17D089B13DEFE19EF26?showHidden=1&art_id=212869&cat_id=204473.

Надійшла до редколегії 05.03.2012 р.