

Лахижа Н.И.

Наука государственного управления в Украине: становление, современность, перспективы

Анализ научного обеспечения посткоммунистической трансформации на основе изучения исследований ученых Республики Болгария, Республики Казахстан, Республики Польша, Российской Федерации и Украины позволяет сделать вывод о тенденции к выделению специальной науки государственного управления, хотя продолжаются дискуссии не только о ее сущности, но и о названии.

Необходимость выхода на формирование в сфере государственного управления единого научного направления со своей предметной сферой, методами и другими инструментами отмечается русскими учеными. В частности, А.В. Сурин пишет, что разбросанность управленческой проблематики по разным научным направлениям (экономика, право, социология и т.п.), в которых она занимает подчиненное положение, сдерживает научные поиски в собственно управленческой сфере¹. В России, по мнению А.В.Сурина: «Управление» как научное направление в значительной мере сложилось, формируются теоретические основы управления, активно изучается эмпирический опыт, как российский, так и мировой, появилось проблемное поле управленческих наук как самостоятельной системы знаний, закладываются основы научных школ².

К обособлению отдельного модуля «Государственное управление» и выработке новой парадигмы теории государственного управления в Болгарии призывает Н. Арабаджийски³. В Болгарии и Польше все более самостоятельной становится научная и учебная дисциплина «Публичная администрация», которая рассматривалась традиционно как часть юридических наук. По мнению известных польских ученых Г.Издебского и М.Кулеши, существует определенный «кризис идентификации», поскольку наука о публичной администрации имеет комплексный характер, междисциплинарная, использует наработки разных дисциплин и соответствующие

¹ Сурин А.В. Управленцы новой генерации: первостепенная потребность российского государства // Государственное управление. Электронный вестник. 2007. № 11. URL: <http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2007/11/Surin.pdf>. С. 6.

² Сурин А.В. Стратегические вопросы развития управленческих наук и управленческого образования // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. Материалы 7-й международной конференции факультета государственного управления МГУ имени М.В.Ломоносова. Москва. 27–29 мая 2009 г. Ч. 1. М., 2009. С. 10.

³ Арабаджийски Н. Новая образовательная парадигма теории государственного управления // Государственное управление. Электронный вестник. 2008. № 17. URL: <http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2008/17/Arabadzhijski.pdf>

методы исследования⁴. Следует также обратить внимание на употребление в польском языке параллельно с понятием «наука о публичной администрации» (*nauka o administracji publicznej*) и термина «наука администрации» (*nauka administracji*), который соответствует немецкому *Verwaltuhgslehre*.

В Украине, где с 1996 года существует отдельная область науки – «Государственное управление», также заметно влияние на ее развитие смежных дисциплин, прежде всего юридических наук, философии, социологии и политологии. Их представителями уже в середине 90-х годов XX века были опубликованы обобщающие исследования и учебники по вопросам государственного управления, в т.ч. и в переводе на русский язык⁵.

У истоков науки государственного управления в Украине стояли ведущие представители других наук (В.Б.Аверьянов, В.М. Князев, А.А.Машков, Н.Р.Нижник, М.И.Пирен, В.В.Цветков и др.), которые и сейчас являются научными консультантами или руководителями при написании докторских и кандидатских диссертаций, входят в состав спецсоветов и редакционных советов специальных изданий по государственному управлению. Так, в 2008 году среди руководителей кандидатских диссертаций только 38% были докторами наук по государственному управлению, а среди научных консультантов по докторским диссертациям – 25%.

В то же время, проблемы государственного управления остаются в Украине составной частью многих наук, прежде всего юридических и политологии. Так, в юридических науках выделяются наука государственного строительства и местного самоуправления, которая изучает организацию работы органов публичной власти, а также наука о системе судебных и правоохранительных органов. Более того, по мнению авторов учебника «Государственное строительство и местное самоуправление в Украине» А.Н.Ярмиша и В.А.Серегина, «теоретическое развитие в сфере государственного строительства в ближайшее время будет идти по пути включения в свою систему знаний об организации работы все большего числа органов публичной власти»⁶.

Следовательно, существовавшие в юридической науке, социологии, политологии и других науках направления исследований, связанные с государственным

⁴ *Administracja publiczna / Redakcja naukowa J. Hausner. Warszawa, 2005. P. 16–17.*

⁵ *Нижник Н.Р.* Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе: Монография, *Нижник Н.Р.* НАН Украины. Институт государства и права. Киев, 1995; *Нижник Н.Р.* Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. Київ, 1998.

⁶ *Ярмиш О.Н., Серьогін В.О.* Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Навч. посібник. Харків, 2002. С. 15.

управлением, не только продолжают существовать, но и развиваются, взаимодействуя с новой научной отраслью, которая аккумулирует и развивает их достижения.

На наш взгляд, создание в Украине отдельной отрасли научных исследований – «Государственное управление» является важным фактором системного подхода к изучению, анализу и обобщению проблем, связанных с развитием современного публичного управления.

Научной базой специальности «Государственное управление» является Национальная академия государственного управления при Президенте Украины (далее – НАГУ) и ее региональные институты в Днепропетровске, Львове, Одессе и Харькове. Но наблюдается усиление определенной децентрализации за счет повышения внимания к данной научной проблематике классических университетов, специальных научно-исследовательских институтов и университетов, которые не входят в систему НАГУ, в частности, Института законодательства Верховного Совета Украины, Донецкого государственного университета управления, Академии муниципального управления. В этом отношении проявляется политика Главного управления государственной службы Украины (с июля 2011 года – Национальное агентство Украины по вопросам государственной службы) на диверсификацию за западными образцами подготовки и повышения квалификации государственных служащих и соответственного научного сопровождения этого процесса.

Тенденция децентрализации проявляется также и в возрастании количества специальных научных изданий по государственному управлению: «Вестник НАГУ при Президенте Украины», «Сборник научных трудов НАГУ», аналогичные печатные и электронные издания региональных институтов НАГУ, издающийся Национальным агентством Украины по вопросам государственной службы «Вестник государственной службы Украины», издания Хмельницкого университета управления и Донецкого государственного университета управления, сборник научных трудов Ассоциации докторов наук по государственному управлению и другие издания. Соответственно возрастает и количество научных конференций по государственному управлению, например, в последние годы такие конференции проводятся Национальным агентством Украины по вопросам государственной службы и его территориальными подразделениями в Полтаве, Луцке, Одессе, Чернигове и других городах.

Концептуальный анализ диссертационных исследований по государственному управлению осуществили в 2007 и 2009 годах эксперты в данной сфере Т. Мотренко (начальник Главного управления государственной службы Украины, председатель

экспертного совета ВАК Украины по государственному управлению (до 2011 г.), В. Бакуменко (проректор по научной работе Академии муниципального управления, заместитель председателя экспертного совета ВАК Украины по государственному управлению, А. Васильева (ученый секретарь экспертного совета ВАК Украины по государственному управлению)⁷.

В течение 1997–2002 годов защита диссертаций происходила по шести специальностям (теория и история государственного управления, философия государственного управления, организация и управление в государственных учреждениях, региональное управление, отраслевое управление, местное самоуправление). С сентября 2002 года введено новое, сокращенное и уточненное, название специальностей (теория и история государственного управления, механизмы государственного управления, государственная служба, местное самоуправление). Монополистами специализированных ученых советов в отрасли «Государственное управление» до 2000 года были Национальная академия государственного управления при Президенте Украины и ее филиалы. В 2007 году действовало уже 8 специализированных советов, а в 2008 – 10 (в Киеве, Днепропетровске, Донецке, Львове, Одессе, Харькове). Четыре из шести докторских советов концентрировались в Киеве. В середине 2011 года действовали 13 специализированных советов по государственному управлению, из них – 9 с правом защиты докторских и кандидатских диссертаций.

В 2007–2008 годах наблюдалось определенное уменьшение общего количества защищенных диссертаций, что объясняется реформированием НАГУ при Президенте Украины.

На июнь 2009 года защищено 85 диссертаций докторов наук по государственному управлению и 570 кандидатских диссертаций. На середину 2011 года было защищено 156 докторских и 913 кандидатских диссертаций по государственному управлению. Анализ диссертаций свидетельствует о преобладании работ по специальности 25.00.02 – механизмы государственного управления (100 докторских и 622 кандидатских). Наименьшее количество диссертаций было защищено по специальности 25.00.03 – государственная служба (11 докторских и 50 кандидатских)⁸.

⁷ Мотренко Т. Концептуальний аналіз дисертаційних досліджень з державного управління (до 10-річчя галузі «Державне управління» в Україні // Вісник державної служби України. 2007. № 4. С. 6–15; Мотренко Т. Тенденції дисертаційних досліджень з державного управління в контексті дотримання вимог ВАК України // Вісник державної служби України. 2009. № 3. С. 62–74.

⁸ Розвиток галузі науки «Державне управління» (1996–2011 рр.): інформаційно-аналітичні матеріали / За ред. В.В. Толкованова, Ю.В. Ковбасюка. Тернопіль, 2011. С. 22–23.

Более трех четвертей авторов избрали научно-прикладной, более пятой части – теоретико-методологический, остальные – философский подходы. Количественно выделяются диссертации по экономической, государственностроительной, социальной, гуманитарной, правовой и политической проблематике. По критерию масштабности преимущественное большинство докторских диссертаций охватывают государственный уровень, по кандидатским диссертациям соотношение более равномерное. Общей проблемой остается небольшое количество диссертаций, охватывающих международный уровень.

Наблюдается возрастание ряда положительных тенденций в подготовке диссертационных исследований, а также научной и практической апробации полученных результатов. Эксперты отмечают повышение требований к качеству диссертационных работ. В соответствии с действующими требованиями ВАК Украины, результаты диссертационных исследований кандидата наук должны быть опубликованы минимум в трех статьях в специализированных изданиях, а докторских – минимум в одной личной монографии и 20 статьях в специализированных изданиях. Необходима также апробация научных исследований на конференциях. Нормой стало получение диссертантами справок или актов о внедрении результатов их исследования в практику и участие в научных темах и программах.

Вместе с тем, Т.В. Мотренко подчеркивает необходимость усиления координации исследований, использования международного опыта научных исследований в этой сфере и большего привлечения науки «Государственное управление» к решению практических задач развития публичного управления⁹.

Наш анализ докторских диссертаций по государственному управлению, аннотации на которые размещены в Интернете в украинском и русском вариантах¹⁰ показывает, что учеными рассматриваются как теоретические, так и практические вопросы трансформации общества и адекватного этому процессу государственного управления.

Теоретико-методологические основы формирования государственно-управленческих решений разрабатывают В.Д.Бакуменко, Ю.Г.Кальныш, С.А.Кравченко, оптимизацию взаимодействия политического руководства и

⁹ Мотренко Т.В. Виступ Начальника Головдержслужби «До проблеми розвитку галузі знань „Державне управління” та її впливу на підвищення ефективності урядування» на методологічному семінарі «Теоретико-методологічні проблеми розвитку сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні». URL: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publishext/article?art_id=209102&cat_id=41071&base_id=41065

¹⁰ Электронный каталог научной литературы. URL: <http://ukrlibrary.org/2501.htm>

государственного управления – В.В.Токовенко, вопросы контроля в сфере публичного управления – А.И. Сушинский.

В.Н.Мартыненко рассматривает проблему демократизации механизмов государственного управления процессами посткоммунистической трансформации. Методологические основы оценивания и усиления эффективности органов власти как публичных организаций изучает В.Б. Дзюндзюк, проблемы аналитического и организационного обеспечения принятия и реализации государственно-управленческих решений – а А.А.Дигтяр. Теоретические основы государственного социально ориентированного управления являются предметом исследования В.М.Лобаса.

Активно разрабатывается проблема развития местного самоуправления – В.М.Бабаев, В.Ю.Керецман, В.С.Куйбида, О.Ю. Лебединская, Р.М.Плющ, Ю.П.Шаров и другие авторы. Актуальность этой тематики усиливается в связи с проведением административной и подготовкой административно-территориальной реформы.

Этнонациональный аспект АТР в Украине исследуют Ю.А. Куц, П.И. Надолишний, Т.А. Сенюшкина, а исторический – В.И. Тимцуник.

Пристальное внимание уделяется украинскими учеными проблеме становления публичной службы. Механизмы функционирования государственной службы в период реформ исследует Т.И. Пахомова, которая обосновывает необходимость использования системной методологии для исследования трансформации государственной службы. Н.Т.Гончарук исследует управления руководящим персоналом в сфере государственной службы, а А.И. Крюков – особенности становления и развития политико-управленческой элиты в Украине. Кадровые процессы в государственном управлении Украины эффективно исследует В.Н.Олуйко, человеческие ресурсы и теоретико-методологические основы их оценивания – Л.А.Пашко, место государственного служащего во взаимоотношениях власти и общества выясняет С. М. Серегин, коммуникативную деятельность – Н.М. Драгомерецкая. С.К. Хаджирадева исследует методологические и практические подходы подготовки государственных служащих к профессионально-языковой коммуникации.

Возрастает внимание к изучению иностранного опыта модернизации публичной администрации. В этом направлении постепенно формируется научная школа. И.В. Грицяк эффективно исследует европейское управление в контексте его влияния на государственное управление, определены концептуальные и теоретические подходы к изучению процесса европейской интеграции, показано необходимость европеизации публичной администрации посткоммунистических стран. Г.А.Опанасюк

проанализировала тенденции подготовки государственных служащих в странах Центральной и Восточной Европы, а Н.В. Грицяк исследовала теоретико-методологические основы формирования государственной гендерной политики. С учетом зарубежного опыта рассматривает вопросы этики государственной службы М.И. Рудакевич. Проблемы модернизации публичной администрации посткоммунистических стран исследует Н.И. Лахижа.

Предметом особого внимания ученых являются вопросы государственного управления экономикой, которые разрабатывают С.А.Била, О.И.Васильева, В.Е.Воротин, О.М.Иваницкая, Ю.В.Ковбасюк, М.Х. Корецкий, А.В. Мерзляк, В.Ф.Мартиненко, В.М.Рижих, И.В.Розпутенко, А.М. Ткаченко, М.В. Чечетов, В.В. Юрчишин и многие другие ученые. Усиливается внимание к конкретным проблемам инновационной деятельности – М.В.Гаман, обеспечения управления институциональным развитием органов власти – Н.А.Липовская, вопросам обеспечения национальной безопасности – Г.П.Ситник, государственному управлению военными формированиями – В.А.Шамрай, управлению образованием – С.В. Майборода, В.М. Огаренко, охраной здоровья – М.М.Билинская, Я.Ф.Радиш.

Следовательно, в докторских диссертациях по государственному управлению охватываются разные стороны деятельности публичной администрации Украины, преимущественно связанные с организационными и экономическими проблемами. Очевидной является необходимость более пристального изучения мирового опыта реформирования публичной администрации и прежде всего – опыта посткоммунистических стран, т.ч. и России, а также изучение научного обеспечения этого процесса, что уже неоднократно отмечалось в наших публикациях¹¹.

В частности, осмыслить направление исследований вопросов публичного управления позволяет изучение проблематики публичной администрации зарубежными учеными. Так, в Институте политических наук Варшавского университета¹² изучаются такие проблемы: «Системная трансформация в странах Центральной Азии», «Политические системы стран Европы», «Правительства европейских государств», «Парламентаризм стран Центрально-Восточной Европы», «Исторические корни политической системы III Речи Посполитой», «Кризис демократии и задачи

¹¹ Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти. Полтава, 2009.

¹² Instytut Nauk Politycznych // Спосіб доступу: <http://www.inp.uw.edu.pl/?q=badania/20052006>; Лахижа М.І. Проблеми модернізації публічної адміністрації у дослідженнях Інституту політичних наук Варшавського університету // Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України. Матеріали 6-ї регіональної науково-практичної конференції (14 травня 2009 р., м. Дніпропетровськ). Дніпропетровськ, 2009. С. 65–67.

легитимизации», «Администрация и политика в странах ЕС», «Социологические и психологические причины изменений сознания поляков в процессе трансформации», «Детерминанты политических отношений».

На наш взгляд, необходимо усилить изучение направления исследований ученых посткоммунистических стран и взаимодействие с ними.

Анализ опыта становления науки государственного управления в Украине в сравнении с другими странами позволяет нам сделать вывод о положительном результате такой институционализации. Вместе с тем, следует отметить, что исследования украинских ученых мало известны за рубежом, в частности, в России. По-нашему мнению, причин этого несколько. Во-первых, существует языковой барьер, хотя в авторефератах диссертаций по государственному управлению обязательными являются аннотации на русском и английском языках, но сам текст диссертаций и опубликованные на украинском монографии и статьи может использовать только ограниченный круг иностранных исследователей. Во-вторых, украинскими учеными мало используется возможность публикаций своих работ в зарубежных изданиях. В-третьих, в Украине сравнительно мало электронных изданий, а монографические исследования издаются, как правило, очень небольшим тиражом (требование ВАК Украины – не менее 300 экземпляров).

Подводя итоги, необходимо выделить наиболее существенные черты науки государственного управления. Ее особенностью является объединительный характер. Так, профессор Г. Издебский считает, что в исследовании публичной администрации существенную роль играют теория сравнительной политологии, теория организации и управления, теория рационального выбора и теории, связанные с общественными финансами¹³.

Как и философия по отношению к комплексу наук, наука государственного управления синтезирует наработки юристов, историков, политологов, социологов, представителей других наук относительно к области публичного управления. Поэтому одной из ее главных задач является разработка новых методологических подходов и синтез методологий других общественных наук.

Второй существенной чертой науки государственного управления является ее связь с практикой, поскольку существует необходимость «обстрела» основных положений предложенных научных концепций представителями различных

¹³ Administracja publiczna. P. 24–25.

политических групп с целью уточнения их содержания и обеспечения консенсуса интересов. В этой связи следует отметить подготовку диссертационных исследований практиками государственного управления и местного самоуправления и, наоборот, привлечение ученых на работу в органы власти. Большое значение в этом отношении имеет подготовка магистерских исследований, как правило, учитывающих конкретные местные проблемы управления.

Третьей чертой науки государственного управления является повышенное внимание к человеческому фактору, являющемуся существенной частью публичного управления, новая парадигма которого должна концентрироваться на проблеме человеческих взаимоотношений в треугольнике – общество – власть-бизнес.

Список литературы:

1. *Арабаджийски Н.* Новая образовательная парадигма теории государственного управления // Государственное управление. Электронный вестник. 2008. № 17. URL: <http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2008/17/Arabadzhijski.pdf>
2. *Лахижса М.І.* Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти. Полтава, 2009.
3. *Лахижса М.І.* Проблеми модернізації публічної адміністрації у дослідженнях Інституту політичних наук Варшавського університету // Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України. Матеріали 6-ї регіональної науково-практичної конференції (14 травня 2009 р., м. Дніпропетровськ). Дніпропетровськ, 2009. С. 65–67.
4. *Мотренко Т.* Концептуальний аналіз дисертаційних досліджень з державного управління (до 10-річчя галузі «Державне управління» в Україні // Вісник державної служби України. 2007. № 4. С. 6–15.
5. *Мотренко Т.* Тенденції дисертаційних досліджень з державного управління в контексті дотримання вимог ВАК України // Вісник державної служби України. 2009. № 3. С. 62–74.
6. *Мотренко Т.В.* Виступ Начальника Головдержслужби «До проблеми розвитку галузі знань „Державне управління” та її впливу на підвищення ефективності урядування» на методологічному семінарі «Теоретико-методологічні проблеми розвитку сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні» // URL: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publishext/article?art_id=209102&cat_id=41071&base_id=41065

7. *Нижник Н.Р.* Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе: Монография. Киев, 1995.
8. *Нижник Н.Р.* Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. Киев, 1998.
9. Развитие галузі науки «Державне управління» (1996–2011 рр.): інформаційно-аналітичні матеріали. Тернопіль, 2011.
10. *Сурин А.В.* Стратегические вопросы развития управленческих наук и управленческого образования // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. Материалы 7-й международной конференции факультета государственного управления МГУ имени М.В.Ломоносова. Москва. 27–29 мая 2009 г. Ч. 1. М., 2009.
11. *Сурин А.В.* Управленцы новой генерации: первостепенная потребность российского государства // Государственное управление. Электронный вестник. 2007. № 11. URL: <http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2007/11/Surin.pdf>
12. *Ярмиш О.Н., Серьогін В.О.* Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Навч. посібник. Харків, 2002.
13. Administracja publiczna / Redakcja naukowa J.Hausner. Warszawa, 2005.
14. Instytut Nauk Politycznych // <http://www.inp.uw.edu.pl>