

*В. М. Козаков,
доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри державної політики та управління політичними процесами,
Національна академія державного управління при Президентові України*

ТЕОРЕТИЧНА ГЕНЕЗА МЕТОДОЛОГІЇ ДОСЛІДЖЕНЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті на основі історіографічного аналізу наукових джерел розглядається еволюція аксіологічних поглядів у світовій теорії державного управління та їх вплив на процеси формування сучасних соціально-ціннісних концепцій державного управління.

The article is dealing with the evolution of axiological views in world's theory of public administration basing on historical and geographical analysis of scientific sources, and also it influence on process of formation modern social-valuable concepts of public administration.

*Ключові слова: державне управління, соціально-ціннісні засади державного управління, постбіхевіоралізм.
Key words: public administration, system of valuable, social-valuable foundations of the Public Administration, postbehaviouralism.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Методи пізнання в науці державного управління розвивалися в тісному зв'язку з дискусіями про специфіку соціальних наук. Так, усвідомлення різкого розходження природних і соціальних явищ призвело до стійкої тенденції пошуків специфічного методу, що відрізняється від прийнятого в природознавстві. Першими демаркаційну лінію між природо- і суспільствознавством, до якого стала належати наука державного управління, на нашу думку, провели представники баденської школи неокантіанства. У цьому контексті по-новому була представлена проблема розуміння соціокультурних цінностей.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Розв'язанню основоположних філософських питань державно-управлінської науки, зокрема евристичною виміру державного управління, присвятили увагу чимало вітчизняних учених: В.Д. Бакуменко, В.М. Князєв, В.І. Луговий, Н.Р. Нижник, В.А. Ребкало, І.В. Розпутенко, В.А. Скуратівський, В.П. Тронь та інші. Поряд з тим, соціально-ціннісна природа державного управління й досі лишається малодослідженою. Дана стаття являє собою спробу зробити певний крок у напрямі подолання цієї нестачі.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Завдання дослідження, результати якого викладено в цій статті, полягають в тому, щоб:

— інтерпретувати управлінський процес з точки зору постбіхевіоралізму, і виявити сучасні ціннісні основи, характерні ознаки й пріоритети розвитку демократичної системи державного управління;

— проаналізувати евристичний зміст сучасної аксіології державного управління.

ОСНОВНИЙ МАТЕРІАЛ СТАТТІ

Потреба в звертанні до ціннісних орієнтацій на початку ХХ ст., на нашу думку, була викликана соціокультурною ситуацією тогочасного західного суспільства. "Криза нашої епохи — це криза цінностей. І немає майже ніякої надії на побудову нових, більш стабільних, ніж колись, соціальних утворень, доти поки не будуть побудовані нові, більш широкі й більш складні відносини на основі цінностей, що не тільки є загальноновизнаними і глибоко укоріненими в почуттях, але і мають також певне наукове обґрунтування", — вважав американський дослідник К. Клакхон [1]. Вимогу відсторонення науки від проблеми цінностей він вважав шкідливою і неправомірною. Самі цінності розглядалися ним як "певного роду соціальні факти", що піддаються етично-нейтральному науковому опису й аналізу.

Таку тенденцію поєднання емпіричних параметрів з ціннісним навантаженням, яка зводиться не до останніх, можна простежити навіть у постбіхевіоризмі. Там звертання до ціннісних концептів були викликані технічними проблемами. Раніше нагромаджений величезний емпіричний матеріал з державного управління піддавався обробці за довільно сконструйованими принципами. Більше того, така обробка, незважаючи на широке використання ЕОМ, ставала все більш складною, оскільки потік фактичного матеріалу нагадував "сніжний ком", скинутий з гори. Крім того, якщо поведінка індивідів у малих групах в управлінському процесі ще піддавалася якомусь кількісному вимірові, то стосовно суспільства в цілому такі виміри виявилися явно недостатніми.

Усі ці обставини, на нашу думку, сприяли виробленню критичного ставлення до традиційного біхевіоралізму і призвели до появи нових тенденцій у державному управлінні після Другої світової війни — постбіхевіоралізму, модернізму і структурного функціоналізму.

На думку постбіхевіоралістів, основне завдання теорії державного управління полягає не стільки в тому, щоб описувати й аналізувати управлінський процес, скільки в тому, щоб інтерпретувати його в більш широкому змісті — під кутом зору актуальних соціально-політичних цінностей. Тобто навіть в американській школі державного управління логіка дослідження предмета призвела до необхідності введення ціннісного виміру в її контекст. Так, М.Фалко відзначає, що постбіхевіоралісти із самого початку виступили за "застосування" і "дієвість", вважаючи, що саме ці категорії мають головне значення, а засоби і методи проведення дослідження — другорядне. Вони заявили, що теорія державного управління ніколи не була нейтральною наукою у своїх висновках, тому для розуміння меж дослідження необхідно ясно уявляти собі ціннісні критерії, що лежать у його основі [2].

Д. Істон систематизував основні ідеї біхевіоралізму, спираючись на роботи Р. Даля, Ч. Хайнемана, Д. Уолдо, Д. Трумена. Він запропонував вісім основних принципів біхевіоральної методології. Стосовно до теорії державного управління вони можуть бути зведені до наступного.

1. Закономірності. Об'єктом дослідження повинні бути не стільки самі інститути і формальні моменти державного управління, скільки дії людей, спрямовані на досягнення оптимального управління. У поведінці людей в управлінському процесі можна виявити елементи повторюваності, що піддаються узагальненню і систематизації в рамках теорії поведінки, що має пояснювальну і прогностичну цінність.

2. Верифікація. Вірогідність узагальнень такого роду, у принципі, може бути проведена шляхом спостереження за відповідною поведінкою.

3. Методика. Способи одержання й інтерпретації даних не можуть прийматися на віру, а повинні використовуватися як гіпотетичні — їх варто критично вивчати, уточнювати і відбирати, щоб у підсумку прийти до строгих методів спостереження, фіксування й аналізу.

4. Кількісні методи. Використання кількісних методів не повинне бути самоціллю: їх варто застосовувати лише там, де це може дати практичний ефект.

5. Цінності. Моральна оцінка й емпіричне пояснен-

ня пов'язані з двома різними типами суджень, що в інтересах науки повинні аналітично розділятися. Однак дослідник поведінки в управлінському процесі може висловлювати судження загального роду разом чи окремо за умови, що він не приймає одне за інше.

6. Систематичність. Дослідження повинні бути систематичними, тобто теоретичне й емпіричне варто розглядати як взаємозалежні частини конкретного й упорядкованого знання.

7. Чиста наука. Розуміння і пояснення поведінки в управлінському процесі логічно передують виробленню рекомендації для вирішення актуальних проблем державного управління.

8. Інтеграція. Оскільки державне управління пов'язане з різними сторонами людської діяльності, неприпустимо ігнорувати в дослідженнях висновки інших суспільних наук. Визнання цієї взаємозалежності повинне сприяти інтеграції теорії державного управління з філософією, соціологією, психологією, політологією, правознавством.

Отже, біхевіоралізм приходить до необхідності вивчення цінностей у системі державного управління як методологічного принципу в особі Д.Істона. Він закликав учених до дослідження і конструктивного розвитку демократичних цінностей. На його думку, вчений повинен нести особливу відповідальність за застосування своїх знань. "Знати — означає нести відповідальність за дію, а діяти — означає брати участь у зміні держави. Споглядальна наука була продуктом ХІХ ст., коли існувала широка моральна згода. Сучасна діяльна наука повинна відображати наявний конфлікт у суспільстві з приводу ідеалів" [3, с. 325].

У теорії державного управління ці ідеї знайшли відображення у вимозі розширити відповідальність "інтелектуалів" — експертів, роль яких полягає в тому, щоб охороняти існуючі цінності цивілізації і запроваджувати свої знання в життя. Інакше кажучи, постбіхевіоралізм є свого роду поєднанням позитивістського і ціннісно-ідеологічного підходу до дослідження проблем державного адміністрування.

На перший погляд може здатися, що вихідні позиції постбіхевіоралізму є вкрай радикальними і виводять теорію державного управління за рамки тих установок, у яких вона з моменту свого виникнення перебувала. Тим часом це далеко не так. Представники постбіхевіоралізму не заперечують у цілому, а, навпаки, підтримують біхевіоральні методи і техніку, прагнучи зробити їхне застосування більш обґрунтованим і переконливим для дослідження проблем державного управління. У широкій історичній перспективі постбіхевіоралізм означає можливість необхідних змін у державному адмініструванні при збереженні його головних принципів.

Опосередкованою результуючою цінністю ревізії соціальних наук можна вважати появу структуралізму і його послідовників. Так, в останній третині ХХ ст. виникає вироблене М. Дюверже нове поняття "інститут". Сформоване під впливом ідей структуралізму, воно як за своїм характером, так і за обсягом істотно відрізняється від традиційного розуміння цієї дефініції. Згідно з М. Дюверже, інститутами є відомі моделі людських відносин, з яких копіюються конкретні відносини, здобуваючи в такий спосіб характер стабільних, стійких

і згуртованих. Вони відрізняються від відносин, що виникають поза рамками інституціональних моделей; останні випадкові, ефемерні, хибкі [4]. Він вичленює два елементи в понятті інституту: структуру і переконання, тобто колективні уявлення, що мають ціннісний вимір.

Методологія вивчення державного управління та його соціально-ціннісних засад досліджувалася і прихильниками біхевіоралізму, які захопились критикою інституціонально-правового методу і підкреслювали його нездатність виявити і вимірити фактори, що створюють відхилення в поведінці людей у процесі управління, самі опинились в уразливому становищі. Надаючи першорядне значення вивченню різного роду даних із проблем малої соціальної важливості (наприклад, дослідженню ознак авторитарної особистості), вони залишили осторонь кардинальні проблеми державного управління.

Уже згаданий нами Д. Істон виклав основні ідеї постбіхевіоралізму у своїй книзі "Політична система". Він вважав, що для вченого більш важливо усвідомити ставлення до проблеми і її зміст, ніж досконало опанувати техніку досліджень. Тому необхідно перебороти ідеологію "емпіричного консерватизму" традиційного біхевіоралізму: не слід "прив'язувати себе винятково до опису аналізу і фактів — це веде до обмеження розуміння цих фактів у більш широкому контексті" [3].

Таким чином, аплікація емпіричних методів до сфери державного управління демонструє їхню недостатність: по-перше, висновки, отримані на їх підставі, мають частковий характер і екстраполяція таких висновків на всі сфери функціонування держави є проблематичним завданням, що вимагає додаткових засобів обґрунтування; по-друге, розвиток об'єктивістсько-емпіричного підходу стикається з необхідністю "вписання" суб'єктивного фактора і міжсуб'єктивної взаємодії, яку не можна пояснити механістичними схемами, у контекст загальної теорії управління. Тому розвиток біхевіоралізму, як і позитивізму в цілому, відтворює необхідність актуалізації проблеми цінності не тільки в теорії державного управління, але й інших соціальних сферах, де панували позитивістські установки.

Проблематика соціокультурних цінностей дає змогу по-новому порушити питання про методологію дослідження процесів управління державою. Зокрема, раціональна реконструкція історії науки, зроблена постпозитивізмом у ХХ ст., стимулює переосмислення відносин суспільствознавства і природознавства: важливо зіставляти суспільствознавство не з тим природознавством, що було в середині століття, а з передовими розділами природознавства, з концепціями, що оперують неklasичними об'єктами, які використовують методологію, близьку за формою, за стилем, тій, що використовувалася чи очікується в соціально-гуманітарному пізнанні.

Цей тип пізнання формує іншу епістему, в якій домінує порядок інтеграції між дисциплінами. Класичний ідеал раціональності відходить на другий план. Він уже не поєднує у своїх загальних поняттях уявлення про світ, тобто ні світоглядної, ні методологічної ролі в інтеграції і взаємозначенні соціально-гуманітарних дисциплін класична раціональність уже не відіграє. Інтеграція припускає зв'язок, але на цій стадії зв'язок тільки декларується, фактично акцентуються розходження, що переходять у взаємовідчуженість.

Відповідність функціонування держави соціально-ціннісним засадам розвитку своєї соціальної структури, на наше переконання, може виступати критерієм ефективності управління. Через повагу до прав людини, її свобод утверджується цінність особи в державі і соціальна значимість самої держави. Рух країни принципово новим шляхом демократичного розвитку вимагає інноваційних підходів до управління державою, а також переосмислення традиційних і створення нових теоретичних та методологічних підходів до наукових розробок таких шляхів.

ВИСНОВКИ

Здійснений аналіз сучасних теоретико-методологічних концепцій дослідження суспільно-ціннісних засад державного управління виявили потужний евристичний зміст сучасної аксіології державного управління.

Загалом під поняттям "евристичний зміст" (з грецьк. — "я знайшов") ми розуміємо, перш за все, пізнавальний потенціал будь-якої науки — можливість виникнення нової ідеї, концепції, парадигми, наукового напрямку, дослідницької школи тощо. По-друге, на нашу думку, для науки державного управління характерним є евристичний характер (з грецьк. — знаходжу, відшукую), що виражається в актуальності дослідницької проблематики і специфіці завдань, які ставлять перед наукою реалії суспільного буття.

Суть евристичного характеру і змісту аксіології сучасної державно-управлінської науки, на нашу думку, полягає у:

- її міждисциплінарному спрямуванні;
- поліпарадигмальності теоретичних і методологічних підходів щодо вирішення пізнавальних проблем цього, ще мало розробленого наукового напрямку;
- концептуальній відпрацьованості різноманітних напрямів дослідницької діяльності щодо аксіологічних проблем теорії і практики державного управління;
- актуальності цих проблем для суспільства;
- можливості й доцільності застосування в аксіології державно-управлінської науки методів точних і природничих наук.

Але, на відміну від точних (математика, логіка) і природничих наук (фізика, хімія, біологія тощо), жоден з пізнавальних методів у науці державного управління не може претендувати на універсальність. Тому, на нашу думку, дослідження кожного феномену державно-управлінської діяльності вимагає формування оригінальної дослідницької методології.

Література:

1. Kluckholm K. Universal Values and Anthropological Relativism // Modern Education and Human Values. — Pittsburg, 1952. — V. 4. — P. 43.
2. Falco M. Truth and Meaning in Political Science // An Introduction to Political Inquiry. — Columbus (Ohio), 1973. — P. 97.
3. Easton D. The Political System: An Inquiry into the State of Political Science. — N-Y.: Knopf, 1953. — 635 p.
4. Duverger M. Sociologie politique. — Paris, 1970. — P. 103—104.

Стаття надійшла до редакції 27.12.2010 р.