

ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

На правах рукопису

СИДОРЧУК ТЕТЯНА ВІКТОРІВНА

УДК 303.01:351 (477)

**ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ МЕТОДОЛОГІЇ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

25.00.01 – теорія та історія державного управління

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Науковий керівник:

НИЖНИК Ніна Романівна,

доктор юридичних наук, професор,

член-кореспондент НАПрН України,

Заслужений юрист України

Київ – 2013

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ПОНЯТТЯ МЕТОДОЛОГІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СУЧАСНІЙ НАУЦІ	8
1.1. Огляд літератури з питань сутності та значення методології у системі наук	8
1.2. Теоретичні уявлення про методологію державного управління	24
Висновки до першого розділу	62
РОЗДІЛ 2. СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК МЕТОДОЛОГІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	65
2.1. Етапи та умови становлення методології державного управління в Україні	65
2.2. Розвиток методології державного управління у сучасній Україні ...	83
2.3. Особливості методології в окремих сферах державного управління	100
Висновки до другого розділу	112
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ РОЗВИТКУ МЕТОДОЛОГІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	115
3.1. Реалізація методології державного управління в умовах реформування публічної адміністрації в Україні	115
3.2. Основні напрями удосконалення методології державного управління в Україні	135
Висновки до третього розділу.....	155
ВИСНОВКИ	159
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	164

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасний історичний етап побудови в Україні демократичної, правової держави характеризується суперечностями, конфліктами та кризовими явищами в політичній, економічній, соціальній та культурно-духовній сферах. Це свідчить про низьку ефективність здійснюваних протягом останніх років реформ системи державного управління відповідно до нових суспільно-політичних та економічних реалій, які складаються в умовах інтеграційного вибору України та загальносвітових процесів глобалізації.

У зв'язку з цим особливої уваги набуває наукове осмислення українських суспільно-політичних та державно-управлінських реалій від чого залежить конструктивний вибір стратегії подальшого розвитку основних інститутів державного управління в Україні, вирішення методологічних проблем відбору державно-управлінських засобів за допомогою яких здійснюється заповнення прогалін у загальній системі державної влади. У даному контексті важливим завданням є створення в Україні такої методології державного управління, яка забезпечувала б істотне підвищення ефективності державно-управлінської діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Основоположне значення має суттєве поглиблення фундаментальних теоретико-методологічних досліджень актуальних проблем теорії і практики державного управління.

Вагомий науковий внесок у дослідження методології державного управління зроблено такими вітчизняними і зарубіжними вченими як В. Авер'яновим [41], Г. Атаманчуком [176], В. Бакуменком [2], М. Білинською [82], Р. Войтович [25], В. Голубь [144], В. Князевим [2], А. Машковим [92], С. Мосовим [173], П. Надолішнім [19], Н. Нижник [59],

П. Петровським [91], О. Поважним [158], Ю. Сурміним [95], В. Цветковим [198], І. Черленяком [129] та ін.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційна робота пов'язана з науковим дослідженням, яке здійснюється у межах науково-дослідної роботи відділу моніторингу ефективності законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України за темою «Організація моніторингу ефективності чинного законодавства та прогнозування наслідків його застосування» (реєстраційний № 0104U006941).

Мета і задачі дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у формуванні концептуальних основ та з'ясуванні теоретичних питань методології державного управління як основи розвитку публічного управління в Україні.

Відповідно до мети дослідження було поставлено такі задачі:

– проаналізувати вітчизняну і зарубіжну наукову літературу з теми дослідження й встановити сутність та значення методології у системі наук та галузі знань „Державне управління”;

– вивчити еволюцію методології державного управління у період становлення України;

– дослідити розвиток методології державного управління у сучасній Україні;

– проаналізувати методологічний інструментарій різних сфер державного управління в Україні;

– охарактеризувати стан реалізації методології державного управління в умовах реформування публічної адміністрації в Україні;

– сформулювати основні напрями удосконалення методології державного управління в Україні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що складаються у процесі наукового обґрунтування і визначення методології державного управління в Україні.

Предмет дослідження – теоретичні питання методології державного управління в Україні.

Методи дослідження. Вибір методів дослідження зумовлений поставленою метою та задачами дисертаційного дослідження. Зокрема, було використано такі методи як:

– метод аналізу – конкретизовано різні підходи щодо розуміння методології та методів державного управління (підрозділ 1.2);

– метод синтезу – визначено особливості та загальний вплив методології державного управління на розвиток державно-управлінських відносин (підрозділ 1.2);

– історичний метод – проаналізовано основні етапи становлення і розвитку наукових поглядів та уявлень про методологію державного управління (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2);

– системний підхід – вивчено концептуальні підходи до процесу розвитку методології у сучасній науці та державному управлінні (підрозділ 2.2);

– структурно-функціональний метод – наведено особливості реалізації методології державного управління у різних сферах суспільного розвитку та в умовах реформування публічної адміністрації (підрозділи 2.3, 3.1);

– прогностичний метод – удосконалено напрями розвитку методології державного управління (підрозділ 3.2).

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертаційне дослідження є комплексною науковою працею, в якій автором отримано нові наукові результати і положення, що полягають в обґрунтуванні теоретичних питань методології державного управління в Україні.

Найсуттєвіші результати дисертаційного дослідження, які містять наукову новизну, полягають у тому, що:

вперше:

– запропоновано розглядати методологію державного управління як сукупність філософсько-управлінських підходів, за допомогою яких

забезпечується теоретичне обґрунтування та наукове пізнання державно-управлінських явищ і процесів у державі;

– обґрунтовано такі напрями удосконалення методології державного управління як концептуалізація, проектування, наукове обґрунтування та забезпечення категоріально-понятійним апаратом, моделювання, модернізація;

удосконалено:

– критерії, які впливають на зміст сучасної методології державного управління: державний устрій, політичний режим, рівень визнання та захисту основоположних прав та свобод людини і громадянина, ступінь втручання держави у приватні відносини, зміст державної ідеології, поєднання загальносуспільних та державних інтересів, зміст та характер державно-управлінської діяльності, утвердження загальнолюдських цінностей, характер наглядової та контрольної діяльності держави в особі її спеціально створених державних органів, рівень забезпечення участі народу в управлінні загальнодержавними та місцевими справами;

– періодизацію становлення і розвитку методології державного управління в Україні: виділено радянський період (1918–1990 рр.) та сучасний період (1991 р. – по теперішній час) розвитку методології державного управління;

– наукові положення щодо сервісного характеру державно-владної діяльності, важливим критерієм якого виступає людиноцентризм сучасної методології державного управління;

– фактори, які впливають на виникнення ризиків у державному управлінні: політичні, економічні, соціальні, організаційно-правові;

дістали подальший розвиток:

– визначення різновидів методології, що сформувались у процесі історичного розвитку;

– формування системи методів державно-управлінської діяльності, що і складають методологію державного управління;

– положення щодо розмежування «методології державного управління» та «принципів державного управління»;

– розгляд інноваційних якостей методології державного управління.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що положення та висновки, сформульовані у дисертаційній роботі, мають теоретичне і практичне значення.

Отримані наукові результати можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері – для подальшого розроблення і вирішення актуальних проблем державного управління в Україні;

– у сфері правотворчості – при підготовці нормативно-правових актів з питань оптимізації системи органів виконавчої влади;

– у навчальному процесі – при підготовці тематичних планів, методичних матеріалів для лекційних і семінарських занять з навчальних курсів за програмами підготовки магістрів державного управління.

Апробація результатів дисертації. Положення дисертації обговорювались на засіданнях відділу моніторингу ефективності законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України.

Основні положення дисертаційного дослідження були апробовані на всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Актуальні проблеми сучасної науки» (Київ, 2011), «Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення» (Луцьк, 2011), «Актуальні проблеми державного управління» (Київ, 2012).

Публікації. Матеріали дисертації викладені у ___ наукових працях, із них 5 наукових статей, опублікованих у фахових виданнях, ___ у матеріалах науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації складає 181 сторінку, із них обсяг основного змісту становить 163 сторінки, список використаних джерел викладено на 18 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ПОНЯТТЯ МЕТОДОЛОГІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СУЧАСНІЙ НАУЦІ

1.1. Огляд літератури з питань сутності та значення методології у системі наук

Система різноманітних наук у сучасний період постмодерну рухає суспільство до появи ще більш різноманітних форм та засобів наукового пізнання дійсності. Це дозволяє поглянути на нові виклики та проблеми через призму теоретико-методологічних принципів побудови кожної із галузей наукових знань. Тому дослідження питання методології має першочергове значення на шляху вирішення поставлених актуальних наукових задач та проблем.

Як визначено у наукових джерелах, радикальні перетворення, які переживає українське суспільство на шляхах побудови демократичної, суверенної, соціальної, правової держави, дадуть бажаний результат тільки при умові глибокого наукового обґрунтування цих процесів з боку сучасного суспільствознавства [1].

Сучасні наукові дослідження за будь-яким напрямом потребують активного пошуку нових методів, які вбиратимуть у себе всі переваги попередніх засобів пізнання та одночасно можуть вивести на отримання якісно нових знань. При цьому нові знання або навіть відкриття, як правило, виникають на перехресті різних наук. Державне управління також вбирає у себе знання багатьох інших наукових галузей і фактично виникло на їх перехресті [2].

Слід погодитися з думкою, що державне управління як галузь науки, має інтегрувати в собі найкращі досягнення сучасної методології.

Дослідники схиляються до думки, що коли вживають слово «методологія», то завжди мають на увазі саме методологію діяльності.

Зокрема, методологія, яка трактується в широкому розумінні, є вченням про структуру, логічну організацію, методи і засоби діяльності. У такому розумінні методологія утворює необхідний компонент всякої діяльності, оскільки остання стає предметом усвідомлення, навчання і раціоналізацій. Тобто своя методологія існує для кожного виду діяльності. Таким чином, вводячи поняття методології, ми фактично розрізняємо два типи знання – знання про світ і знання про знання (або, точніше, про пізнання). Перше вказує на те, що пізнається, друге – яким чином досягається знання про світ [3].

Оскільки методологія і діяльність взаємопов'язані, розглянемо основні підходи до розуміння останньої.

Так, у філософському тлумачному словнику діяльність трактується як специфічно людська форма активного ставлення до оточуючого світу, змістом якої є цілеспрямована зміна і перетворення. Будь-яка діяльність включає в себе мету, засіб, результат і сам процес діяльності, і відповідно невід'ємною характеристикою діяльності є її усвідомленість [4].

Основою діяльності є свідомо сформульована мета, але основа самої мети лежить поза межами діяльності, у сфері людських мотивів, ідеалів і цінностей. Сучасний науково-технічний розвиток усе більше демонструє, що не тільки діяльність у сфері мистецтва чи моралі, а й наукова, пізнавальна діяльність отримує свій зміст кінцевою мірою залежно від її моральної орієнтованості, від її впливу на людське існування. Разом з тим залежність самої діяльності від інших соціальних факторів полягає у тому, що у різних культурах вона займає суттєво різне місце, виступаючи в ролі найвищого сенсу людського буття, або на правах необхідної [5].

Відомо, що людська діяльність – це багатоструктурне явище, поєднання пізнання, оцінки і практики. Слід враховувати, що її пізнавальний аспект полягає в отриманні або використанні знання про об'єкт шляхом

застосування до нього методів пізнання. Що стосується оціночної діяльності, то вона забезпечує необхідну для будь-якої свідомої дії з об'єктом оцінку суті згідно з деякою шкалою оцінювання. Практична ж складова орієнтована на предметно-практичне перетворення об'єкта відповідно до існуючих знань та оцінок [6].

Дослідники зазначають, що при соціоінженерному підході до діяльності спостерігається більш детальний її поділ на пізнавальну, аналітичну, прогностичну, навчальну, моделюючу, конструюючу, діагностичну, оціночну, контролюючу, управлінську, виробничу і споживчу складові. Оскільки діяльність являє собою взаємодію суб'єкта і об'єкта, то відповідно до типу взаємодії можна виділити суб'єкт-об'єктний і суб'єкт-суб'єктний її різновиди. Нарешті, істотний відбиток на діяльність накладає сам об'єкт, завдяки чому виділяються такі її різновиди, як інституційна, процесуальна, інноваційна, а також формування і розвитку відносин, спільноти, цінностей, норм, систем, і власне діяльність [7].

При цьому кожному виду діяльності відповідає своя методологія. Виділення різновидів методології відповідно до різновидів діяльності дозволило дослідникам її структурувати у вигляді схеми матриці, яка може використовуватися для діагностики розвитку реальної методології того чи іншого виду діяльності. При цьому дослідники зазначають, що на сьогодні існує великий перелік видів діяльності, які, на їх думку, слабо забезпечені методологічно. Серед таких вони відзначають, передусім, аналітичну діяльність, діагностику, проектування. Існують значні складності у формуванні методології цінностей і процесів, особливо перехідних і кризових. До цього додамо, що динаміка суспільних процесів вимагає також подальшого вдосконалення методології державного управління в умовах глобалізації [8].

В.В. Копейчиков під методологією розумів сукупність певних теоретичних принципів, логічних прийомів і конкретних способів дослідження предмету науки; вказують, що це наука про методи; розуміють її

як систему певних теорій, принципів, законів і категорій, які відображають процес пізнання [9].

Приймаючи до уваги цю позицію та з урахуванням сучасного рівня розробки даного питання, можна сказати, що методологія – це [10]:

- система підходів, принципів, способів (методів) наукового дослідження;
- теорія про їхнє використання при вивченні державно-правової дійсності.

У першому значенні методологія науки розглядається як сукупність пізнавального інструменту (методологічні підходи, принципи, методи тощо), як філософська дисципліна, котра вивчає цей інструментарій і умови його продуктивного застосування. Таке розуміння віддзеркалює суть методології науки, але не охоплює різновиди методологічного дослідження і через це може розглядатися як вузьке поняття [11].

У широкому розумінні методологія науки являє собою філософську дисципліну про генезис, будову і функціонування наукового знання, його трансформацію в пізнавальний інструментарій, тобто в науковий метод [12].

Як справедливо відмічається, змістова сторона методології відображає вибіркову діяльність суб'єкта пізнання, який виділяє із усього масиву знань те або інше учення та визначає його ідеї і принципи, створюючи таким чином основу конкретної наукової теорії, її предмету та відповідних методів. Формальний аспект методології наукової діяльності має свій прояв в апологетичній діяльності пізнання, тобто будь-яка нова наукова теорія після свого виникнення повинна «оборонятися», доводити свою істинність та переваги перед іншими теоріями. Як правило, це проходить шляхом пошуку доказів на користь зроблених нею висновків і створення на їх основі нового наукового знання. Звідси випливає, що теорія може розглядатися і як система знань, і як початковий пункт наукової діяльності [13].

Варто відмітити, що сучасна методологія уникає крайніх оцінок методологічних програм або абсолютизації будь-якої з них, що мало місце у

минулому. Багатьма дослідниками обґрунтовується методологічний плюралізм (тобто різні методологічні підходи). У сучасній науці склалася багаторівнева концепція методологічної теорії. В арсеналі сучасної методології є багато різних підходів, які розглядались раніше, також є принцип соціальної зумовленості пізнання, соціокультурний детермінізм, тобто наука розглядається як підсистема культури, ураховуються суб'єктивні параметри пізнавального процесу, редукціонізм та ін. [14].

Розвиток методології – одна зі сторін розвитку пізнання в цілому. Спочатку методологія ґрунтувалася на знаннях, які диктувала геометрія як наука, де містилися нормативні вказівки для вивчення реального світу. Потім методологія виступала як комплекс правил для вивчення Всесвіту і перейшла у сферу філософії. Платон і Арістотель розглядали методологію як логічну універсальну систему, засіб істинного пізнання. Тривалий час проблеми методології не посідали належного місця в науці через механістичність або релігійність тих чи інших поглядів на світ. Зразком пізнання були принципи механіки, розроблені Г. Галілеєм і Ф. Декартом. Емпіризм протягом багатьох століть виступав вихідною позицією при розгляді всіх проблем. Ідеалісти І. Кант і Г. Гегель дали новий поштовх розвитку методології, спробували розглянути закономірності в самому мисленні: сходження від конкретного до абстрактного, суперечності розвитку буття і мислення та ін. Усі досягнення минулого були опрацьовані у вигляді діалектичного методу пізнання реальної дійсності, в основу якого було покладено зв'язок теорії і практики, принципи пізнаності реального світу, детермінованості явищ, взаємодії зовнішнього і внутрішнього, об'єктивного і суб'єктивного [15].

Слід також додати, що методологія взагалі довгий час розглядалася дослівно лише як вчення про методи діяльності (метод і «логос» – учення). Подібне розуміння методології обмежувало її предмет аналізом методів [16].

І таке розуміння методології мало свої історичні підстави: в умовах класового суспільства, розподілу праці на розумову і фізичну (за К. Марксом), відносно невелика група людей «розумової праці» задавала цілі

діяльності, а решта робочих «фізичної праці» повинні були ці цілі виконувати, реалізовувати. Так склалася класична для того часу психологічна схема діяльності: мета – мотив – спосіб – результат. Мета задавалася людині як би «ззовні» – учневі в школі вчителем, робітникові на заводі начальником і т.д.; мотив або «нав'язувався» людині також ззовні, або він його повинен був сам собі сформулювати (наприклад, мотив – заробити гроші, щоб прогодувати себе і свою сім'ю). І, таким чином, для більшої частини людей для вільного прояву своїх сил, для творчості залишався лише один спосіб: синонім – метод. Звідси і існуюче вузьке розуміння методології [17].

Отже, необхідно визначитись із походженням терміну «методологія».

Методологія (від грецьк. *methodos* – шлях дослідження чи пізнання; *logos* – вчення) – це систематизована сукупність підходів, способів, методів, прийомів та процедур, що застосовуються в процесі наукового пізнання та практичної діяльності для досягнення різних цілей, отримання істинних знань.

Стверджують також, що методологія – це галузь теоретичних знань, уявлень про сутність, форми, закони, порядок та умови застосування підходів, способів, методів, прийомів і процедур у процесі наукового пізнання та практичної діяльності. Осмислюючи теоретичний і соціокультурний досвід, методологія розробляє загальні принципи створення нових пізнавальних засобів. Основним об'єктом вивчення методології є метод, його сутність і сфера функціонування, структура, взаємодія з іншими методами й елементами пізнавального інструментарію та відповідність характеру досліджуваного об'єкта і його зв'язок з пізнавальною метою чи цілями практичної діяльності [18].

Методологія охоплює три підсистеми [19]:

– методологію науки (вчення про систему способів організації і здійснення наукового пізнання, а також побудови систем наукових знань):

змістова;

формальна;

– методологію наукового дослідження (систему способів наукового дослідження певних об'єктів):

філософська;

загальнонаукова;

конкретнонаукова;

– методологію практичної діяльності (систему способів організації та здійснення практичної діяльності):

загально-практична;

конкретно-практична.

До найбільш важливих цілісних різновидів методології, що сформувались у процесі історичного розвитку, відносять наступні [20]:

1. Консервативну методологію – сформувалася, як видно, раніше від усіх інших різновидів. Вона орієнтована на збереження і зміцнення держави.

2. Утопічну методологію – спирається на ідею ідеальної держави і її втілення в практику. При цьому допускаються будь-які жертви заради торжества цієї ідеальної держави.

3. Еклектичну методологію – припускає методологічні запозичення й інші види діяльності людини, наприклад виробництва, торгівлі і т. ін.

4. Діалектичну методологію – відстоює ідею розвитку держави: поява, становлення і відмирання.

5. Раціоналістичну методологію – передбачає всебічну раціоналізацію держави і управління нею.

6. Позитивістську методологію – передбачає операціоналізацію управлінської діяльності та її орієнтацію на реальний ефект.

7. Модерністську методологію – розглядає державу і державне управління як явище, що постійно поновлюється.

8. Системну методологію – ґрунтується на системних уявленнях про державу і управління.

9. Кібернетичну методологію – орієнтована на розгляд управління державою з формальних позицій, шляхом застосування кількісних моделей на основі кібернетичної науки.

10. Постмодерністську методологію – формується на основних постулатах філософії постмодернізму, що заперечує традиції модернізму, закладені в європейській методологічній традиції Декартом, Спінозою, Кантом, Гегелем і Марксом. В основі методології лежать ідеї дискурсу влади і її деконструкції. Мова йде про радикальне переосмислення і зміну влади, звільнення її від європейської логістики й антигуманності. Постмодернізм спирається на такі фактори формування держави, як «національна ідея», «колективний страх» та ін., віддає перевагу процесам самоорганізації, спонтанного становлення невідворотних катастрофічних змін, акцентує увагу на синергетичних процесах, заперечує системність.

Методологія виступає як рефлексія відносно змісту та спрямованості будь-якого виду діяльності, метою якої є не лише раціоналізація діяльності, але й вияв її людських мотивів, її моральних та ціннісних регуляторів, тобто вона виступає основою науковою діяльності. Тому необхідно розрізнити власне методологію наукової діяльності і методологічні основи пізнавальної та практичної діяльності. Методологія слугує основою аналізу загальних характеристик пізнавальної діяльності, які втілюються у конкретних ситуаціях, у певних сферах пізнання та історико-культурних умовах. Методологія також представляє собою співвідношення знання і діяльності. Знання з'являються у результаті діяльності суб'єкта, а діяльність суб'єкта визначається знанням. Методологію цікавлять знання як результат, необхідна умова та засіб різних форм та видів наукової діяльності [21].

Методологія тісно пов'язана з теоретичними знаннями, які слугують основою її розвитку і водночас самі розвиваються за допомогою нових методологічних засобів. Відповідно до цього, концепції, закономірності, моделі й теорії у державному управлінні не лише виконують функції опису, пояснення, а також передбачення виникнення, існування і розвитку певних

державно-управлінських явищ. Вони виконують також методологічні функції, а саме надають наукову обґрунтованість практиці державного управління та виступають як теоретична основа методології державного управління. Методологія ставить перед собою завдання з'ясувати умови перетворення позитивних наукових знань про дійсність у методі подальшого пізнання цієї реальності, виявити ефективність і межі його продуктивного застосування. Важливим і принциповим для методології є обґрунтування положення про метод як систему, його складність і багатогранність змісту, що включає в себе знання різноякісних характеристик і множинність рівнів — від принципів філософського значення до безпосередніх наукових знань про конкретний об'єкт. Це зумовлює закономірність розгортання методу в систему в процесі його теоретичного й практичного функціонування [22].

Друга грань загального підходу до тлумачення поняття «методологія» заслуговує на особливу увагу, оскільки будь-який найдосконаліший, або просто такий, що має право на існування поруч з іншими, метод наукового дослідження може бути дискредитований, якщо відсутня теорія його використання. Приклад тому – невміле, однобічне використання методу діалектичного матеріалізму у радянський період державного управління [23].

Виходячи з того, що метою науки є пізнання законів розвитку природи і суспільства, їх впливу на предмети та явища, їх властивості та відношення, що здійснюються з допомогою логічного та абстрактного мислення, особливе значення приділяється методології наукових досліджень як формі організації науково-пізнавальної діяльності. Дослідженню методології наукових досліджень присвячена значна кількість робіт, і відповідно даються її визначення. Зокрема, методологія – це вчення про структуру, логіку організації, методи та засоби діяльності в різних галузях науки, її теорії та практики. Відповідно до навчального процесу у вищій школі методологія розуміється як сукупність принципів, засобів, методів та форм наукового пізнання; методологія як вчення про основи пізнання аналізує та оцінює філософські, світоглядні позиції, на які дослідник спирається у процесі

наукового пізнання; методологія як вчення про способи та прийоми дослідження розглядає суттєві характеристики конкретних методів пізнання, що становлять загальний напрям дослідження. До таких методів слід віднести прийоми та способи емпіричного та теоретичного етапів дослідження. Тому значення методології наукового пізнання полягає в тому, що вона дозволяє систематизувати увесь обсяг наукового знання й створити умови для розробки подальших, ефективних напрямів дослідження. Головним завданням методології наукового пізнання є синтез накопичених наукових знань, що дає змогу забезпечити використання досягнень розвитку науки у практичних цілях [24].

У роботі Р.В. Войтович наводяться наступні визначення методології наукових досліджень [25]:

– система наукових принципів, на яких базується дослідження і здійснюється вибір сукупності пізнавальних засобів, методів, прийомів дослідження;

– вчення про науковий метод пізнання або систему наукових принципів, на основі яких будується дослідження;

– теорія методів дослідження, створення концепцій як системи знань про теорію науки або систему методів дослідження;

– загальна форма організації наукового знання (науково-пізнавальної діяльності), що містить у собі принципи його побудови.

Як інформаційна база дослідження використовуються вітчизняні і зарубіжні роботи з методології державного управління, а також аспекти деяких досліджень у державному управлінні.

Згідно словника-довідника «Методологія державного управління», методологія державного управління – це система способів організації та здійснення пізнавальної й практичної діяльності у сфері державного управління, що включає підсистему способів дослідження (понять, принципів, підходів, методів, методик, процедур, технологій тощо) державно-управлінської діяльності [26].

В.В. Цветков розглядав методологію державного управління як багаторівневу споруду, на верхніх поверхах якої розміщується філософська методологія, далі – загальнонаукова методологія, а на найнижчих поверхах – методологія галузевих видів науки. Помітимо, що ця ієрархія має системний характер, оскільки всі її поверхи утворюють цілісний методологічний організм. При цьому галузеву методологію мають постійно підтримувати філософська і загальнонаукова методології [27].

В.П. Кохановський трактує поняття методології як таке, що має два основних значення: система визначених способів і прийомів, застосовуваних у тій або іншій сфері діяльності (в науці, політиці, мистецтві і т.п.); вчення про цю систему, загальна теорія методу, теорія в дії [28].

На думку В.В. Краєвського методологія – це спосіб, засіб зв'язку науки і практики [29].

У філософії існує думка, що великого поширення для визначення метатеоретичної та науково-дослідницької діяльності набуло поняття «стиль мислення», яке за змістом близьке до поняття «парадигма». Під стилем мислення розуміють певний історично конкретний тип мислення, який, будучи загальним для даної епохи, стійко виявляється у розвитку основних напрямків та обумовлює деякі стандартні уявлення в метамовних контекстах усіх фундаментальних теорій свого часу. Конкурентами поняття «стиль мислення» в сучасній теорії пізнання для фіксації метатеоретичного рівня наукового дослідження є поняття «картина світу», «власні і філософські основи науки», «теоретичні бази наукового пізнання», «умови пізнання» тощо [30].

Провідною рисою і тенденцією сучасного етапу розвитку наукового пізнання є його гуманізація. Мається на увазі не лише гуманістична переорієнтація використання наукових досягнень, а насамперед перебудова методологічних основ науки, стилю мислення, архетипу наукового пізнання. Одним із головних завдань гуманізації наукового пізнання є формування нового гуманістичного стилю мислення. Саме він є сполучною ланкою між

основними методологічними принципами наукового пізнання і загальними ідеями, які виражають сутність того чи іншого світогляду, що є в ньому найважливішим і самоцінним. Серед найважливіших ідей, що визначають методологічні основи гуманістичної орієнтації сучасного наукового пізнання, виділяють два основоположення: по-перше, ідею культури як міри розвитку людини; по-друге, ідею єдиної науки про людину. Функціонально-ціннісна переорієнтація наукового пошуку в дусі єдиної науки як науки про людину передбачає таку якісну зміну в науці, коли її предметний зміст буде прямо зорієнтованим на гуманістичні цінності. Наука робить лише перші кроки в цьому напрямку. Але вже тепер намічаються глибинні інтегративні процеси, зумовлені взаємними структурами між природознавством та суспільними і гуманітарними науками на шляху їхньої взаємної гуманізації, концентрації уваги навколо проблеми людини як найвищої цінності. Гуманістичний стиль мислення передбачає відродження на новому витку діалектичної спіралі розвитку класичної ідеї єдності істини, добра та краси як основи та квінтесенції духовної культури в цілому і наукового пізнання як її складової частини зокрема [31].

Розглядаючи питання методології у системі наук, доцільно звернути увагу на питання методології юридичної науки, яка перебуває у системному зв'язку із державним управлінням. Методологія юридичної науки – це система підходів, методів і способів наукового дослідження, теоретичні засади їх використання при вивченні державно-правових явищ. Основну методологію юридичної науки становлять, зокрема [32]:

- філософсько-світоглядні підходи (матеріалістичний чи ідеалістичний, діалектичний чи метафізичний, визнання чи заперечення об'єктивних соціальних, у тому числі державно-правових, закономірностей та можливості їх пізнання, здобуття істинних знань про них);
- загальнонаукові методи, тобто такі, які використовуються в усіх або у більшості наук (наприклад, методи структурний, функціональний,

сходження від абстрактного до конкретного; формально логічні процедури – аналіз, синтез і т.д.);

– групові методи, тобто такі, котрі застосовуються лише у певній групі наук, наприклад, тільки у суспільствознавстві (метод соціологічного дослідження);

– спеціальні методи, тобто прийнятні для дослідження предмета якоїсь однієї науки, в юриспруденції – з'ясування (тлумачення) юридичних норм, спеціальні прийоми узагальнення юридичної практики.

Сучасна методологічна ситуація у суспільствознавстві України та інших пострадянських країн, яка характеризується переходом від уніфікованої, єдино дозволеної, «одержавленої» методології до різноманітних методологічних засад, парадигм, підходів, так чи інакше поширюється і на вітчизняне правознавство. Демонізація, тобто «роздержавлення» методології – безперечно плідний процес, який збагачує, демократизує пошуки істини, вивільняє та стимулює дослідницьку енергію, дозволяє повніше і всебічніше осягнути предмет цієї науки – специфічні державно-правові закономірності. Але методологічний плюралізм не повинен перетворюватися на методологічний анархізм, методологічну нерозбірливість, сваволю, «всеїдність». Така ситуація не наближає, а віддаляє від положень, адекватних предметові дослідження, гальмує формування практично корисних висновків [33].

З точки зору юридичної деонтології за С.Д. Гусаревим та О.Д. Тихомировим, методологію юридичної науки можна визначити як систему принципів і способів організації, побудови і здійснення теоретико-пізнавальної юридичної діяльності в області дослідження державно-правової дійсності, а також вчення про цю систему. Методологія сучасної юридичної науки являє собою складне і багатопланове утворення, яким охоплюються [34]:

– проблеми структури наукового знання взагалі і наукових правових теорій особливо;

- закони виникнення, функціонування і зміни наукових правових теорій;
- понятійний каркас юридичної науки та її окремих дисциплін;
- структура й операційний склад методів юридичної науки;
- аналіз її мови, формальних і формалізованих методів дослідження (методики і процедури дослідницької діяльності), типології систем наукового правового знання і т.д.

Змістові характеристики методології юридичної науки виявляються у тому, що [35]:

- методологія поки що не є самостійною юридичною наукою. Вона виникла і розвивалася всім комплексом наукового юридичного знання, а її функціональне призначення складається в обслуговуванні будь-якого наукового юридичного дослідження, тобто це загальнонауковий феномен, внутрішньо властивий правознавству в цілому і кожній його окремій науковій дисципліні зокрема. Причому такий загальний характер методології юридичної науки припускає її пристосування, адаптацію до специфіки кожного досліджуваного юриспруденцією об'єкта;

- методологія юридичної науки має ряд компонентів: світоглядну позицію (тип наукового мислення), загальні теоретичні принципи (парадигми), систему методів та засобів пізнання, вчення про неї. Ці компоненти органічно між собою пов'язані, взаємопроникають і збагачують один одного;

- ядром методології правознавства є єдність і взаємоперетворення діалектики, гносеології і логіки, кожна з яких несе на собі цілком визначене методологічне навантаження, тобто одна система законів і категорій у діалектиці виступає як світогляд і принципи пізнання об'єктивного світу, у гносеології як засіб вирішення конкретних пізнавальних задач, а у логіці – як форми наукового мислення.

А.Ф. Черданцев розглядав методологію юридичної науки як складне за своєю структурою, внутрішньо диференційоване багаторівневе утворення, яке повинно задовольняти вимоги наукового пізнання [36].

Д.А. Керімов визначаючи проблеми методології державознавства, підкреслює, що у пізнанні держави необхідне творче застосування всього методологічного арсеналу діалектики, у тому числі і методології права, а також загальних та спеціальних методів, вироблених іншими науками. Важливою тезою автора є та, що держава у своїй діяльності стикається не тільки з пізнаними та реалізованими закономірностями буття, але й багатьма випадковостями. Ці випадковості виникають раптово і тому потребують реагування держави. У швидкій боротьбі з негативними випадковостями держава не встигає всесторонньо та глибоко їх пізнати і тому вимушена діяти «навздогад», методами проб і помилок, і далеко не завжди успішно. Тому саме ці дії носять характер випадковостей. У таких випадках може бути використана синергетика [37].

Звідси випливає, що на розвиток методології науки про державне управління значний вплив справляє розвиток загальної науки методології як основи науково-пізнавальної, практично-перетворюючої та навчально-виховної діяльності. Методологія є наукою про систему принципів, способів організації і забезпечення теоретичного й практичного компонентів діяльності владно-управлінської системи. Вона виступає формою філософського осмислення принципів організації і регуляції пізнавальної діяльності, виокремлення в ній умов, структури, принципів і змісту знання, а також шляхів, що ведуть до нього.

Як зазначає І.В. Шкурат, на даному етапі відбувається швидке зростання методологічних досліджень, що обумовлено революційними змінами в соціальній практиці, науці, техніці та інших сферах життя. Особливий вплив на розвиток методології чинять процеси диференціації й інтеграції наукового знання, корінні зміни класичних і поява нових дисциплін, перетворення науки в безпосередню продуктивну силу

суспільства. Перед суспільством виникають глобальні проблеми екології, демографії, урбанізації, освоєння космосу та інші, для вирішення яких необхідні великомасштабні програми, реалізація яких можлива завдяки взаємодії багатьох наук. Виникає необхідність не тільки пов'язати в одне ціле зусилля спеціалістів різних напрямів, а й об'єднати різні уявлення і рішення в умовах неповноти і невизначеності інформації про комплексний об'єкт. Ці завдання зумовили розробку таких методів і засобів, які могли б забезпечити ефективну взаємодію і синтез методів різних наук, таких як теоретична кібернетика, системний підхід, концепція ноосфери В.І. Вернадського та ін. [38].

Здійснюючи аналіз методології у системі наук, необхідно звернути увагу на одну тенденційну особливість – знання у чистому вигляді як методологічна абстракція уже не є провідним у дослідженні категорії «методологія». До принципів оновлення методології наукового пізнання пропонують відносити [39]:

1. Перехід від статичної науки до її динаміки, що пов'язано із сучасним динамічним та багатоваріантним розвитком світу.

2. Дослідження науки у контексті – соціальному, культурному, ціннісному і т.д. Це пов'язано із релятивізацією науки, тобто розширенням її меж.

З цією метою пропонуються такі шляхи подальшого розвитку методології наукового пізнання [40]:

1. Рациональність. Існує у вигляді багатьох множинних замкнених відокремлених форм. Про формуванні концепції сучасної раціональності необхідно зберегти її універсальність. Взаємозумовленість людини і світу виступає основою раціональності.

2. Об'єктивність. Збільшення суб'єктивності сучасної науки зменшує її об'єктивність, але така суб'єктивність має об'єктивну основу, оскільки виражає підходи людства. Об'єктивність закладена у самій природі науки. Предметом наукового дослідження може стати тільки об'єктивно фіксоване,

повторюване явище. І саме через це об'єктивність постає як інтерсуб'єктивність. Враховуючи, що наука зберігає свою спрямованість на об'єкт, у такому розумінні вона завжди об'єктивна.

1.2. Теоретичні уявлення про методологію державного управління

Досліджуючи питання методології у системі наук, було встановлено, що такі дослідження відіграють важливу наукостворюючу та наукоємку роль у підготовці наукових теорій, концепцій, при обґрунтуванні складних концептів, формуванні нових уявлень про об'єкти наукового пізнання. На цьому етапі методологія виступає як цілісний інструментарій за допомогою якого відбувається теоретичне обґрунтування та практична реалізація поставлених задач, цілей.

Державне управління в Україні є відносно новою системою наукових поглядів на розвиток держави, теоретико-методологічну сутність державно-управлінських процесів та явищ. Ця галузь наукового пізнання виступає одним із основних засобів проведення державно-правових реформ Президентом України, затвердження державних цільових програм Верховною Радою України з питань реформування важливих сфер суспільного розвитку, підготовки проектів підзаконних нормативно-правових актів із актуальних питань життєдіяльності суспільства і держави тощо.

Вибір своєчасної, правильної та об'єктивної сучасному розвитку держави методології державного управління має першочергове завдання як у дослідженнях вчених, так і при формуванні моделей розвитку державно-управлінських явищ та процесів у практичній діяльності органів державної влади, розвитку та прогнозуванні державно-управлінських відносин як у межах системи державного управління, так і у системі суспільних відносин в цілому.

Методологічний аспект досліджень такого явища як державне управління за своїм змістом охоплює використання гносеологічних, тобто теоретико-пізнавальних знань різного рівня.

Як відомо, методологічні знання (на відміну від так званих онтологічних) — це знання щодо принципів, методів, шляхів й інших засобів вивчення, пізнання досліджуваних об'єктів. Розмежування методологічних (гносеологічних) і онтологічних знань має умовний характер, оскільки не може бути онтології, тобто пізнання безпосередньо реально існуючих явищ і процесів, поза гносеології, рівно як і навпаки. Одночасно кожен з цих різновидів знань набуває відносної самостійності. Розробка методологічних аспектів має надзвичайно важливе значення для кожної науки, оскільки не тільки знання, а й шляхи їх набуття мають бути істинними, обґрунтованими та раціональними. Така розробка є досить складною й охоплює величезне коло проблем, вимагає значної наукової ерудиції, понятійно-термінологічної культури, широких узагальнень, дисципліни мислення [41].

Наявність у змісті категорії «державне правління» великої частки юридичних знань є загально визнаною. При цьому слід зважати на своєрідність умов, в яких зароджувалася вказана теорія. Це відбувалося хоч і у формальних рамках юридичної науки, але фактично під інтенсивним впливом науки управління, яка складається, як вже зазначалось, із сукупності управлінських наук. Серед них найбільший вплив на формування теорії державного управління спостерігалось з боку так званої загальної теорії соціального управління. А вона, зрозуміло, відображає саме той рівень наукового узагальнення, на якому доцільне застосування «широкого» тлумачення державного управління. Це цілком природно і позначилося на вказаній властивості предмета однойменної теорії [41].

Якісні зміни, які відбуваються в українському суспільстві у наш час у зв'язку із проведенням державно-правових та суспільних реформ, неможливі без методологічного забезпечення та обґрунтування владної діяльності, процесу прийняття законів та підготовки підзаконних нормативно-правових

актів, управлінських рішень, утвердження державно-правової діяльності на засадах визнання пріоритетною ідею щодо забезпечення загальносуспільних інтересів, формування заходів для впровадження соціальних благ у відносини влади і громадян.

Сучасний період розвитку науки державного управління характеризується не лише переосмисленням існуючих уявлень про взаємовідносини між різними суб'єктами у системі реалізації державної влади, а й створенням низки нових концепцій для ефективного розвитку цієї галузі суспільної діяльності.

Соціальні перетворення і демократичні процеси протягом останніх десяти років з початку XXI століття в усіх сферах суспільного життя України сприяють поєднанню різних типів державно-управлінських взаємовідносин як на макрорівні організації усієї публічної влади у державі, так і на макрорівні таких відносин (у межах конкретного державного органу чи його структурного підрозділу, при підготовці та прийнятті конкретного управлінського рішення тощо). Відповідний стан державного управління стає причиною для оновлення методологічних підходів у визначенні сутності, змісту державно-управлінських процесів та явищ, формування системи наукових поглядів та цінностей із означених сфер державного управління.

Варто також відзначити, що становлення державного управління в Україні вимагає створення ефективної системи функціонування різних рівнів публічно-владних механізмів, які відповідали б стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою. При цьому особливо важливим є науковий супровід таких процесів, що потребує додаткових наукових досліджень цієї галузі знань.

Системні проблеми вітчизняної теорії державного управління свідчать про наявність кризи у загальносуспільній сфері соціальних відносин та у відносинах владно-управлінського характеру зокрема. Розгортання нових державницьких реформ, постійні зміни у структурі апарату публічної влади, першочергова роль політичних факторів у вирішенні загальнодержавних

справ потребують сильного та компетентісного втручання науковців у галузь державного управління з метою вирішення наукових задач публічного управління. Одним із пунктів такого вирішення є поступовий перехід від «одиночного» у теорії та методології до «всеосяжного» на практиці.

Як уже відмічалось раніше, методологію необхідно розуміти як шлях до історичного розвитку державного управління з точки зору філософських підходів людського буття. Саме загальні закони людського розвитку сприятимуть правильному розумінню того комплексу питань, які потребують негайного та якнайскорішого вирішення у системі державного управління.

Порівняння категорій, співставлення державно-управлінських явищ і процесів, розробка наукових концепцій спроможне в цілому вивести галузь знань «Державне управління» на новий рівень як теоретичного, так і науково-практичного розв'язання цілого ряду накопичених проблем у суспільній сфері. Мову зокрема слід вести про відносини між учасниками соціуму, так і у межах певного кола державно-управлінських відносин. У цьому контексті важливим видається уміння поєднати набуті знання про такі явища і процеси та перейти до нового якісного сучасного стану державного управління, ефективної та високоструктурованої вітчизняної державно-управлінської моделі XXI століття.

Перехід від однієї системи владних відносин до іншої, формування нової структури соціальних зв'язків держави та сфер державного управління все більше повертає науковців та практиків до пошуку ефективних практичних засобів впливу на суспільні процеси і явища. Тобто, у даному випадку ми можемо стверджувати про необхідність пошуку оптимальної системи методологічних інструментів для ефективного та правильного визначення усіх згаданих вище об'єктів дослідження науки державного управління, при цьому не обмежуючись загальними положеннями про них та їх ознаки.

У зв'язку з цим, пропонується зробити аналіз методів державного управління.

Метод – це шлях, спосіб досягнення поставленої мети і завдань дослідження. Він відповідає на запитання: як пізнавати? У свою чергу, методика (гр. *methodike*) – сукупність методів, прийомів проведення будь-якої роботи. Методика дослідження – це система правил використання методів, прийомів та операцій. У науковому дослідженні часто застосовують метод критичного аналізу наукової і методичної літератури, практичного досвіду, як того потребує рівень методики і техніки дослідження. У подальшій роботі широко використовуються такі методи: спостереження, бесіда, анкетування, рейтинг, моделювання, контент-аналіз, експеримент та ін. Вибір конкретних методів дослідження диктується характером фактичного матеріалу, умовами і метою конкретного дослідження. Методи з упорядкованою системою, в якій визначається їх місце відповідно до конкретного етапу дослідження, використання технічних прийомів і проведення операцій з теоретичним і фактичним матеріалом у заданій послідовності. В одній і тій же науковій галузі може бути кілька методик (комплексів методів), які постійно вдосконалюються під час наукової роботи. Найскладнішою є методика експериментальних досліджень, як лабораторних, так і польових. У різних наукових галузях використовуються методи, що збігаються за назвою, наприклад, анкетування, тестування, шкалювання, однак цілі і методика їх реалізації різні [43].

Досить поширеним є поділ основних типів методів за двома ознаками: мети і способу реалізації. За першою ознакою виділяються так звані первинні методи, що використовуються з метою збору інформації, вивчення джерел, спостереження, опитування та ін. Вторинні методи використовуються з метою обробки та аналізу отриманих даних – кількісний та якісний аналіз даних, їх систематизація, шкалювання та ін. Третій тип представлений верифікаційними методами і прийомами, що дають змогу перевірити отримані результати. Вони зводяться також до кількісного та якісного аналізу даних на основі виміру співвіднесення постійних і змінних чинників. За ознакою способу реалізації розрізняють логіко-аналітичні, візуальні та

експериментально-ігрові методи. До перших належать традиційні методи дедукції та індукції, що різняться вихідним етапом аналізу. Вони доповнюють один одного і можуть використовуватися з метою верифікації – перевірки істинності гіпотез і висновків [44].

Візуальні або графічні методи – це графіки, схеми, діаграми, картографи, що дають змогу отримати синтезоване уявлення про досліджуваний об'єкт і водночас наочно показати його складові, їхню питому вагу, причинно-наслідкові зв'язки, інтенсивність розподілу компонентів у заданому об'ємі. Ці методи тісно пов'язані з комп'ютерними технологіями. Експериментально-ігрові методи безпосередньо стосуються реальних об'єктів, які функціонують у конкретній ситуації, і призначаються для прогнозування результатів. З ними пов'язаний цілий розділ математики – «теорія ігор»: з їх допомогою вивчаються ситуації в політичних, економічних, воєнних питаннях. Вони використовуються у психології («трансакційний аналіз»), соціології («управління враженнями», «соціальна інженерія»), в методиці нетрадиційного навчання. У прикладних аспектах гуманітарних наук доцільно використовувати математичні методи. Математичний апарат теорії ймовірностей дає можливість вивчати масові явища в соціології, лінгвістиці. Математичні методи відіграють важливу роль при обробці статистичних даних, моделюванні. Однак при цьому слід зважати на різницю в природі об'єктів і категорій гуманітарних, природничих і математичних наук. Проблема полягає у визначенні конкретної гуманітарної сфери, в якій застосування математичних методів дає результати. Розрізняють методи теоретичних та емпіричних досліджень. Такий розподіл методів завжди умовний, оскільки з розвитком пізнання один науковий метод може переходити з однієї категорії в іншу [45].

Як зазначається у науковій літературі, для державно-управлінських досліджень засоби системного підходу є важливим елементом загальнометодологічних основ: вони сприяють більш глибокому усвідомленню у структурно-функціонального змісту управлінських явищ, їх

багатогранних взаємозв'язків між собою та оточуючим соціальним середовищем, дій різноманітних системостворюючих факторів, їх існування та розвитку. Це надзвичайно важливо насамперед для юридичних досліджень державного управління, оскільки в юридичній науці філософське осмислення державних явищ і процесів слабо вивчено. Хоча порівняно з іншими суспільними науками юридична наука — одна з тих, що найбільш здатна сприйняти кібернетичні принципи, підходи та методи. Пізнавальні переваги системного підходу зовсім не означають, що у всіх випадках слушно розглядати кожний управлінський об'єкт із системних позицій. Без чіткого дослідницького наміру, досягненню якого сприяє застосування саме системних поглядів, такий підхід сам по собі нічого цінного не дає. На жаль, це не завжди враховується у державознавчих дослідженнях. Інколи їх «системологічна насиченість» зводиться лише до проголошення системних принципів і термінів. Причому недостатній поки що «коефіцієнт корисної дії» системного підходу у державознавчих дослідженнях зумовлений зараз зовсім не слабкою загальнонауковою його розробкою. Створився певний розрив між досить розвиненою методологією системного підходу як складовою частиною загальнометодологічних основ досліджень державного управління, з одного боку, та рівнем використання його можливостей у вирішенні спеціально-наукових дослідницьких завдань — з іншого. Він поглиблюється, зокрема, тим, що трапляються випадки механічного застосування системних категорій до досліджуваних державно-правових явищ та процесів. Маючи на увазі специфіку системного підходу, слід повною мірою враховувати, що адекватне застосування системного підходу обов'язково передбачає побудову спеціального понятійного апарату, що забезпечує перехід від загальних методологічних принципів до конкретних проблем відповідної галузі знань [46].

Головне призначення системного підходу полягає не просто в аналізі якихось систем, а у системному розгляді деяких сукупностей елементів і зв'язків між ними, які дослідник відповідно до своїх завдань визначає саме як

системи. Причому на підставі одного й того ж досліджуваного об'єкта можуть бути змодельовані різноманітні системи: залежно від обраного критерію, тобто того компонента або властивості, що буде визначено як так звана системостворююча ознака. Наприклад, апарат державного управління можна уявити як систему органів, систему службовців (посадових осіб), систему функцій, систему повноважень та ін. [47].

Категорії як організуючі форми пізнання несуть на собі найважливіше методологічне навантаження.

Дослідження державного управління може здійснюватися за допомогою низки інших, насамперед загальнологічних підходів – системного, структурно-функціонального, синергетичного, компоративного тощо. Виправданим також є використання методологій окремих наук для прикладу сукупності методів психологічної науки (інтроспекція, психоаналіз, актуалізація тощо). Характерною особливістю філософського ставлення до практичних проблем є прагнення проникнути у їх сутність, знайти основні рушійні сили змін, визначити необхідну лінію розвитку та можливості суб'єкта у корегуванні цієї лінії. Засобом, за допомогою якого досягаються філософські висновки, є рефлексія (дослівно – повернення назад) – усвідомлення кінцевих засад буття та культури, постійне мисленнєве опосередкування різних предметів, співставлення багатьох поглядів, пошук оптимального поєднання альтернатив, знаходження компромісних рішень та бачення стратегічних перспектив. Отже, опосередкованість, співвіднесеність, обґрунтованість, критичність, виваженість (перелік характеристик можна продовжити) є ознаками філософського мислення і якраз вони надають нашому розумінню складних (зокрема і управлінських) процесів необхідної глибини, цілісності та простоти [48].

Враховуючи це, важливо звернути увагу на поняття «схема методології». Зокрема, А.М. Новіков під цим розуміє [49]:

1. Характеристика діяльності:
 - особливості;

- принципи;
- умови;
- норми діяльності.

2. Логічна структура діяльності:

- суб'єкт;
- об'єкт;
- предмет;
- засоби;
- методи;
- результат діяльності.

3. Часова структура діяльності:

- фази;
- стадії;
- етапи діяльності.

Таке розуміння і побудова з його точки зору методології дозволяє з єдиних позицій і в єдиній логіці узагальнити вже наявні трактування поняття «методологія».

Методи управління – це способи або засоби досягнення поставлених управлінських цілей, що визначають якісну складову управління. Державне управління як особливий вид державної діяльності використовує різні методи, серед яких розрізняють методи організації і методи діяльності органів управління. Методи діяльності поділяють на загальні (застосовуються при використанні всіх або основних функцій управління на всіх найважливіших стадіях управлінського процесу) і спеціальні (застосовуються при здійсненні окремих функцій на деяких стадіях процесу управління). Загальні методи – це насамперед переконання і примус. Останній припустимий лише на підставі закону, в межах і в порядку, передбачених ним. Переконання ґрунтується на авторитеті закону і застосовується без докладного та спеціального правового регулювання. До загальних методів управлінської діяльності належать також методи

регулювання, загального керівництва та безпосереднього управління. За механізмом впливу на керовані об'єкти їх поділяють на методи прямого і непрямого впливу (адміністративні та економічні), за силою – на методи видання правових актів і організаційні. Всі загальні методи застосовуються не ізольовано, а в поєднанні (примус здійснюється у правових формах, переконання досягається як виданням правових актів, так і суспільно-організаційними методами). До спеціальних методів діяльності органів управління відносять методи виконання окремих функцій управління. Щодо стадій процесу управління розрізняють методи вироблення і прийняття управлінських рішень. Існують також інші класифікації методів управління: зовнішньоекономічного впливу (організаційні та адміністративні), морально-політичні (переконання, виховання, моральне заохочення), економічні (матеріальне заохочення конкретних осіб і колективів, стимулювання виробничої та іншої діяльності), організаційні (прогнозування, організація, координація, контроль), адміністративно-директні [50].

Уся сукупність системних категорій, що виражають складний зміст будь-якої реальної системи, розподілено на певні групи, кожна із яких характеризує відносно самостійні аспекти системного підходу. Основними такими аспектами прийнято вважати розгляд: а) структурної побудови (структурний аспект); б) процесів функціонування (функціональний аспект); в) розвитку (генетика-прогностичний аспект) системного об'єкта. Кожний із цих аспектів можна розкрити й більш диференційовано, що залежить від рівня деталізації сторін та проявів конкретної системи [51].

Процес формування організації та функціонування державного управління, його підсистем відповідно до вимог сьогодення залежить від правильного методологічного підбору засобів наукового дослідження не лише усієї галузі державного управління як підсистеми, групи суспільних відносин, але й наукове осмислення пов'язаних із цією групою відносин, факторів, які мають прямий чи опосередкований вплив на розв'язання актуальних проблем державного управління в Україні. Тому і важливим на

нашу думку виступає з'ясування сутності методології державного управління.

Основою для благополучного розвитку України є та якість державного управління, яка забезпечується відповідними економічними результатами. У зв'язку з цим, Президентом України було запропоновано Програму економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [52], розроблену Комітетом з економічних реформ при Президентові України та схвалену як новий етап суспільних та державних перетворень в Україні.

Дана Програма реформ розроблена на виконання поставленого Президентом України завдання з відновлення економічного зростання й модернізації економіки країни.

Програма охоплює широкий набір стратегічних перетворень за п'ятьма напрямками:

1. Створення базових передумов економічного росту через утримання низького рівня інфляції, стабілізації державних фінансів і створення стійкої фінансової системи.

2. Формування режиму максимального сприяння бізнесу шляхом зменшення втручання держави в економіку, зниження адміністративних бар'єрів для його розвитку, модернізації податкової системи й поглиблення міжнародної економічної інтеграції України.

3. Модернізація інфраструктури й базових секторів шляхом усунення усталених структурних проблем в енергетичній, вугільній, нафтогазовій галузях і ЖКГ, а також розвитку транспортної інфраструктури й ринку землі. Перехід від дотацій до самоокупності виробництва й соціальних послуг.

4. Збереження й розвиток людського й соціального капіталу шляхом підвищення ефективності й стабільності соціального захисту, поліпшення якості й доступності освіти й медичного обслуговування.

5. Підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади.

Враховуючи вищевикладене, сьогодні перед наукою державного управління постає завдання з оновлення змісту основних категорії та понять, характеристики державно-управлінських явищ, концепцій, теорій тощо. Функціонування механізмів забезпечення реалізації державної та місцевої влади на сьогодні не у повній мірі забезпечують якість та ефективність сучасного державного управління. Від цього – виникнення гострих протиріч, як на рівні окремої суспільної сфери, яка перебуває під впливом державного управління, так і на загальнодержавному рівні, що заважає проведенню структурних та комплексних реформ, впровадження якісних змін.

Представники науки державного управління, які займаються окремими галузевими питаннями державного управління, механізмами державного управління, організацією державної служби та місцевого самоврядування в Україні повинні критично переосмислити наукові здобутки попередніх років та запропонувати нові підходи до вирішення важливих проблем подальшого розвитку галузі «Державне управління».

Для цього необхідно прийти до спільного знаменника у питанні, що методологія державного управління до проголошення Україною незалежності, та методологія сучасного державного управління ґрунтуються на різних підходах та принципах.

Зокрема, пропонуємо взяти за основу такі критерії, які впливають на зміст сучасної методології державного управління, визначення її особливостей та характеру:

- 1) державний устрій;
- 2) політичний режим;
- 3) рівень визнання та захисту основоположних прав та свобод людини і громадянина;
- 4) ступінь втручання держави у приватні відносини;
- 5) зміст державної ідеології;
- 6) поєднання загальносуспільних та державних інтересів;
- 7) зміст та характер державно-управлінської діяльності;

- 8) утвердження загальнолюдських цінностей;
- 9) характер наглядової та контрольної діяльності держави в особі її спеціально створених державних органів;
- 10) рівень забезпечення участі народу в управлінні загальнодержавними та місцевими справами.

Якщо узагальнювати такі критерії, то слід говорити про абсолютний або про соціальний характер державного управління. У цьому якраз проявляється загальний ступінь методології державного управління, оскільки, якщо абсолютний характер державно-управлінської діяльності виводить на перше місце державу у відносинах із окремими громадянами чи соціальними групами, то в іншому випадку – держава в особі її органів намагається відшукати зв'язок із громадянами, соціальними спільнотами для того, аби впроваджувати свої управлінські рішення, спираючись на кращі демократичні традиції державного управління. Тобто, можна прийти до висновку, що методологія державного управління може носити як демократичний, так і недемократичний характер. Від правильної організації державного управління, а також від визначення наукових підходів, на основі яких базується та чи інша державно-управлінська система, можна говорити про рівні державного управління, його вплив на суспільні процеси, а також наскільки можливий прогрес у проведенні державно-правових реформ з орієнтуванням на соціальний розвиток та позитивні зміни.

Слід відзначити, що нові реалії упорядкування суспільних відносин в Україні формуються і на фоні інтеграційних прагнень України.

Поступове входження України у європейські структури, адаптація правової системи Європейського Союзу змінює усталені уклади не тільки у правовому житті нашої держави, але й потребує перегляду комплексних інститутів правозабезпечувального спрямування. Тому і методологія державного управління на цьому шляху здатна вплинути на перегляд існуючого державного ладу, правового порядку, національних традицій у

сфері прийняття управлінських рішень, організації державної служби та місцевого самоврядування.

В основі таких процесів не лише інтеграція України до європейських структур, але й в цілому вплив глобалізації на сучасний розвиток нашої держави, адже поряд із європейськими стандартами організації державної влади і побудови правової системи, необхідно враховувати й світові тенденції з різних питань державного розвитку, поєднувати європейські й міжнародні стандарти реформування держави та управління самою державою соціальними процесами за допомогою правових демократичних засобів. Це обумовлює потребу в науковій розробці системи загальних доктринальних поглядів на поглиблення процесу оптимізації державного управління, відбору кращих ознак та методів владно-управлінської діяльності, врахування загальних тенденцій в економіці, соціальній та культурно-духовній сферах.

Досліджуючи питання методології державного управління, необхідно спиратися на природу та сутність цієї категорії, її функціональне призначення, тенденцій та перспектив розвитку.

У зв'язку з цим, варто провести різницю між поняттями «методологія державного управління» та «принципи державного управління».

Зокрема, принципи державного управління можуть входити до системи методології державного управління, при цьому відіграють свою теоретико-прикладну роль у формуванні ефективного державного управління. У цьому контексті важливо відмітити, що принципи державного управління забезпечують здебільшого державно-владну діяльність загальноприйнятими у науці державного управління правилами, порушення або недотримання яких може призвести до звуження державно-управлінської сфери або до зниження ефективності державного управління.

Принцип державного управління являє собою закономірність, відношення або взаємозв'язок суспільно-політичної природи й інших елементів державного управління, яка виражена у вигляді певного наукового

положення, що закріплене правом і застосовується в теоретичній і практичній діяльності людей з управління [53].

Як зазначено у колективній монографії «Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток», у взаємовідносинах держави і суспільства розвиток відкритості та прозорості публічних адміністрацій є однією з складових розвитку управлінського процесу, його об'єктивним компонентом, а також одним із чинників її удосконалення. Взаємозв'язки держави і суспільства (через діяльність публічних адміністрацій) об'єктивно знаходяться у прямій залежності від ступеню розвитку відкритості та прозорості цього процесу. Особливість проявів відкритості і прозорості в публічних адміністраціях обумовлена тим, що вони є результатом реалізації певних принципів, на яких ґрунтується та здійснюється їх діяльність. Проблема формування відповідних принципів діяльності публічних адміністрацій, виходячи з їх змістовного навантаження як обов'язкових для цих органів правил, полягає у створенні певних правових норм щодо забезпечення у їх діяльності відповідних характеристик відкритості перед об'єктами управління, прозорості управлінських процедур та гарантій невідворотності реалізації і розвитку суспільних відносин між суб'єктом і об'єктами управління на основі цих норм. Поряд із запровадженням принципів відкритості та прозорості у норми законодавства з регламентації виборчих процедур, відповідних заходів потребувала і система адміністрування інших гілок влади, зокрема, виконавчої. Закритість виконавчої влади та її непрозорість зумовлювалися як соціально-економічними процесами переходу України до ринкових відносин, приватизації та перерозподілу власності, так і відсутністю чіткої правової і нормативної регламентації діяльності державної служби і державних службовців, зрозумілих та обов'язкових правил поведінки у сфері публічного адміністрування і забезпечення відповідних процедур прийняття управлінських рішень [54].

Незважаючи на політичне усвідомлення необхідності впровадження цих принципів в діяльність окремих публічних адміністрацій і процеси адміністрування в цілому, відповідні рішення, що приймалися на найвищих рівнях державного управління, стосувалися у першу чергу вирішення проблеми налагодження сталої взаємодії з найдієвішим та найефективнішим механізмом їх реалізації в демократичному суспільстві – засобами масової інформації. Про це свідчить те, що нормотворча діяльність міністерств і відомств в частині формування принципів відкритості та прозорості згідно з положеннями про центральні органи виконавчої влади, якими визначалися їх функціональні обов'язки та повноваження, у цей період була зорієнтована переважно на роботу з друкованими засобами масової інформації. Слід при цьому зазначити, що засади функціонування публічних адміністрацій ґрунтуються на правових нормах, і визначаються відповідними положеннями про ці органи. Отже, наявність відповідних завдань щодо діяльності публічної адміністрації та її функціональних обов'язків, закріплених у положенні про неї, може дати підстави для твердження про фактичну реалізацію цих функцій [55].

Розвиток законодавчої та нормативно-правової бази публічних адміністрацій наявно демонструє позитивну динаміку в частині формування принципів відкритості та прозорості через впровадження окремих їх положень у регламентації діяльності органів державної влади України. Зазначене, безперечно, сприяє покращенню стану демократизації державної служби, її функціонуванню на засадах відповідності суспільним інтересам, посиленню взаємозв'язків з суб'єктами управління та в цілому підвищенню ефективності управління державними справами [56].

Практика нормотворчості в Україні свідчить, що з набуттям державою незалежності і створенням відповідної власної законодавчої бази, питанням комплексного формування системи принципів відкритості і прозорості в діяльності публічних адміністрацій належної уваги не було приділено. Отже, ці принципи впроваджувалися у законодавчі та нормативні акти з

регламентації діяльності цих органів довільно, безсистемно та відносно хаотично, ґрунтуючись не на цілісній базовій основі, а виходячи з вимог суспільної думки стосовно управлінської діяльності за різними галузями господарювання та громадської діяльності. Як результат, відповідні рішення органів державного управління щодо забезпечення реалізації принципів відкритості і прозорості у своїй діяльності є розрізненими та неповними в частині правового їх провадження, носять переважно декларативний характер, внаслідок чого їх ефективність є невисокою. За таких обставин, а також без відповідного встановлення обов'язків та повноважень публічних адміністрацій та їх посадових осіб щодо реалізації цих принципів, їх впровадження у поточну діяльність відбувається на рівні змістовного навантаження окремих функціональних та внутрішньогалузевих правових актів, зокрема, з питань регламентації управління корпоративної діяльності [57].

Принципи відкритості та прозорості, закладені на сьогодні у норми права, що регламентують процедури державного управління, є підґрунтям для створення ефективної системи державної влади, гарантування реальної участі громадян в управлінні державними справами, а також забезпечення незалежного громадського контролю за діяльністю системи публічних адміністрацій. У той же час, існуючі ризики на шляху демократизації та становлення системи публічних адміністрацій потребують більш жорсткого контролю з боку як громадськості, так і самих адміністрацій. Перед системою публічних адміністрацій об'єктивно постають завдання щодо удосконалення існуючих та пошуку нових форм роботи з опрацювання проектів нормативних актів. Поряд з більш повним та якісним висвітленням своєї діяльності, активним залученням громадськості до обговорення урядових рішень напевно є сенс розглянути питання щодо системних та структурних змін у нормопроектувальній та законотворчій роботі з метою реального і гарантованого забезпечення ефективності реалізації принципів

демократизму щодо відкритості та прозорості у діяльності публічних адміністрацій [58].

Важливим для публічного управління є принцип законності. Законність як багатогранне явище включає в себе одночасно і систему правових норм (правил); і сукупність структур, які забезпечують їх виконання; і систему засобів і гарантій реалізації норм права, і практичну діяльність суб'єктів щодо єдиного розуміння і застосування законів, і низку принципових положень, дотримуватись яких необхідно в діяльності органів влади та громадян, і сукупність прав та обов'язків суб'єктів правовідносин. Тільки враховуючи всі елементи, можна зрозуміти й визначити зміст законності. Підтвердженням багатогранності феномена законності у науковій літературі з державного управління є те, що законність досліджується як принцип, режим та метод [59].

Принцип законності у діяльності органів державного управління – це один з нормативно закріплених розмежувальних, організаційно-правових критеріїв, за допомогою якого встановлюється відповідність діяльності органів виконавчої влади приписам законів та підзаконних актів, який виступає керуючим для нормотворчої та правозастосовної діяльності апарату управління і спрямований на регулювання правовідносин, що виникають у відповідних сферах діяльності держави [60].

Принцип законності можна розглядати в кількох аспектах [61]:

1. Як принцип здійснення владних функцій держави. Зміст законності в цьому разі полягає: в наявності законодавчо закріплених повноважень, які визначають особливості діяльності органів держави; в можливості прийняття владних рішень державними органами в межах нормативно визначених повноважень; в прийнятті владних рішень на основі закону; у дотриманні в процесі діяльності органів держави прав та свобод, що надані державою особі.

2. Принцип поведінки фізичних осіб у сфері права. Змістом законності у цьому разі є конституційне закріплення наданих особі прав; реальна

можливість використовувати їх та виконувати покладені на особу обов'язки; можливість суб'єктів звертатися за судовим захистом у разі порушення суб'єктивних прав чи створення перешкод для виконання обов'язків; наявність нормативно закріплених засобів юридичної відповідальності, що надають можливість найбільш ефективного впливу у сфері права.

Як зазначає В.М. Соловйов, під принципом законності в державному управлінні слід розуміти основоположну zásadu діяльності суб'єктів державного управління, що поширюється на сферу застосування норм права і правотворчість, полягає в суворому і неухильному дотриманні правових норм з метою реалізації суб'єктами своїх прав та виконання передбачених законом обов'язків. Законність є принципом функціонування правової держави, що слугує забезпеченню публічних інтересів, охороні прав і свобод громадян, суспільних об'єднань, організацій. Вона забезпечує сувору регламентацію діяльності органів державного управління, а також неухильне дотримання і виконання законів та підзаконних актів громадянами, і юридичними особами. Законність передбачає такі відносини між державними органами, з одного боку, і громадянами – з іншою, які будуються виключно на основі законів, покладаючи обов'язок по їх дотриманню на обидві сторони. У державі, де створений режим законності, завжди спостерігається прагнення державної влади до забезпечення прав і свобод людини, рівності всіх перед законом. Закон, встановлюючи права і обов'язки суб'єктів, регулює поведінку людей в суспільстві, гарантує реалізацію ними своїх свобод [62].

Г.С. Одінцова, Г.І. Мостовий та О.Ю. Амосов запропонували наступний варіант систематизації принципів державного управління [63]:

1. Адміністративно-правові принципи:

- відповідність об'єктивним законам суспільного розвитку;
- публічність правової регламентації;
- відповідність інтересам народу;
- об'єктивність із позицій додержання законів;
- співвідносність влади та державного управління;

– правове регулювання управлінської діяльності.

2. Системно-цільові принципи:

– розмежування повноважень між суб'єктами державного управління по горизонталі та вертикалі;

– підпорядкування локальних цілей загальній меті;

– суперечність цілей одна одній;

– взаємодоповнення цілей;

– послідовність у досягненні всієї сукупності цілей;

– розподіл цілей за функціями державного управління.

3. Системно-функціональні принципи:

– розподіл та закріплення функцій правовими нормами;

– сумісність функцій органів державного управління;

– різноманітність спеціальних (конкретних) функцій;

– концентрація функцій у відповідних органах;

– комбінування суміжних функцій в межах одного органу;

– відповідність фактичної діяльності закріпленим функціям.

4. Системно-організаційні принципи:

– єдність системи органів державної влади;

– територіально-галузева організація управління;

– багатоманітність організаційних зв'язків;

– відповідність елементів діяльності органів їх місцю в ієрархічній структурі;

– делегування повноважень та відповідальності;

– поєднання єдиноначальності та колегіальності;

– лінійно-функціональна (штабна) побудова структури управління.

5. Адаптивні принципи:

– уточнення мети при зміні обставин;

– відповідність елементів системи визначеній меті;

– орієнтація на постійне оновлення;

– встановлення нормативів за елементами системи;

- урахування темпів розвитку керованих об'єктів при формуванні управлінських рішень;

- конкретизація управлінської діяльності та особистої;

- посилення соціальної та політичної захищеності державних службовців.

Варто зауважити, що на загальнотеоретичному рівні має відбутися взаємодоповнення методології та принципів державного управління. Зокрема, принципи мають встановлювати вимоги до структурних елементів методології державного управління (об'єкт, предмет, методи, засоби, суб'єкти, сфери впливу тощо), а методологія державного управління повинна стати базисом, основою для принципів при формуванні державно-управлінських концепцій та теорій, виписувати наукові положення так, аби їх зміст ґрунтувався на принципах державного управління. Звичайно, такі наукові завдання носять амбітний характер, однак їх вирішення в цілому сприятиме ефективному здійсненню суб'єктами державного управління впливу на суспільні відносини в державі.

Наступним завданням методології державного управління є забезпечення нею питань, пов'язаних із визначенням категоріально-понятійного апарату державного управління, змістом та природою категорій, термінів та понять.

У філософській літературі зазначається про важливість визначення системи наукових знань, зокрема трактування за допомогою певних засобів відповідних наукових теорій. Однак важливим питанням є правильна методологічна оцінка нових наукових знань. З цього приводу вказується про стандартність та нестандартність формально-логічного підходу отримання нових наукових положень. Зокрема, згідно названого підходу, всі знання, які містяться у теорії, отримано із декількох логічних посилань виключно засобами формальної логіки. При цьому, стандартна версія формально-логічного підходу бере свій початок у роботах австрійських та німецьких неопозитивістів. В основі лежить принцип множинності думок, які

конкурують між собою, вибудовують ієрархію наукових положень теорії тощо. Пізніше відбувається віднесення теоретичних концептів з їх об'єктивним змістом до теорії та закріплення у ній вихідних базових позицій. Теорія дає засоби для проведення наступних досліджень своїх об'єктів. Нестандартна версія ж формально-логічного підходу базується на емпіризмі та містить наукові положення, які висуваються до логічного поєднання, взаємозв'язку отримання у ході дослідження наукових знань [64]. Це свідчить про необхідність обрання правильних підходів стосовно дослідження понять, теоретичних конструкцій та об'єктів державного управління.

Встановлено, що від того, як на самому початку закладено принципові основи у визначення тих чи інших понять, можна стверджувати про наукоємкість відповідних наукових досліджень. Тому недаремно через відсутність належної методології з окремих питань державного управління виникають проблеми та дискусії з приводу низки понять і категорій державно-управлінського характеру. Невизначеність створює перешкоди не тільки для теоретиків державного управління, але й у питаннях практичної площини. Як приклад, слід навести відсутність чітких меж між поняттями «управління», «адміністрування», «урядування» та «врядування».

Методологію державного управління слід також пов'язувати із поняттям доктрини державного управління.

В Україні відсутня єдина комплексна доктрина державного управління. На рівні окремих питань державного управління приймаються окремі державні цільові програми, концепції, реалізуються відповідні заходи в окремих сферах державного управління.

Доктрина – це політичне, наукове, філософське, військове вчення, теорія, система поглядів, провідний теоретичний або політичний принцип [65].

Більшість учених розуміє доктрину як систему принципів, уявлень, поглядів тощо. Разом із тим, «доктрина» в різних галузях знань має різне

змістовне наповнення, оскільки цим поняттям позначають досить відмінні явища. Так, доктрину часто розглядають як світоглядну і наукову систему ідей щодо певних суспільних явищ і процесів; через «доктрину» часто позначаються теоретичні чи політичні принципи (прикладом є доктрина Монро, що визначає вихідні теоретичні й практичні принципи зовнішньої політики США); «доктрина» може вживатися в значенні основоположної ідеї, задуму, концепції; під «доктриною» можна розуміти конкретне правило, принцип вчинення певних дій, вирішення проблеми тощо [66].

О.О. Зозуля виділяє п'ять основних значень категорії «доктрина» у юриспруденції [67]:

- 1) певні правила й орієнтири для вирішення державно-правових проблем різного рівня узагальнення;
- 2) доктринальні тексти;
- 3) офіційні документи, що мають концептуальне значення для формування й функціонування системи забезпечення безпеки;
- 4) система науково-філософських поглядів;
- 5) система панівних форм трактування права.

Таким чином, доктрина й методологія є різними поняттями, але спільно зближують відповідні категорії та терміни у русло державного управління, позначаючи їх певні особливості.

Необхідно зазначити, що єдиної доктрини державного управління в Україні немає. Однак, враховуючи той факт, що галузь знань «Державне управління» перебувала тривалий час у складні науки адміністративного права можна вести мову про такі документи як Концепцію адміністративної реформи 1998 року та Концепцію реформування публічної адміністрації 2005 року (проект).

Концепція адміністративної реформи [68] була затверджена ще у 90-х роках минулого століття, однак її постулати та методологічні завдання й досі є актуальними для ефективної розбудови державного управління, реформування державних інституцій.

Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення має бути розв'язано ряд завдань:

- формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;
- формування сучасної системи місцевого самоврядування;
- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;
- організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;
- запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою.

Визначені у Концепції заходи реформування ґрунтуються на вироблених світовою практикою принципів засадах функціонування виконавчої влади у демократичній, соціальній, правовій державі, серед яких ключове значення мають такі:

- пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади;
- незалежність здійснення функцій та повноважень виконавчої влади від органів законодавчої і судової влади у межах, визначених Конституцією і законами України;
- здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, насамперед, з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності державного управління;
- відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені;

– запровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської і прямої демократії, передбачаючи, що вищі посади в ключових органах виконавчої влади є політичними посадами;

– принципи ефективності, відкритості та доброчесності в роботі уряду та інших органів виконавчої влади.

У 2005 році Центром політико-правових реформ було розроблено проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, однак вона не була втілена у життя як Концепція адміністративної реформи 1998 року [69].

Як випливає із тексту Концепції 2005 року, реформування публічної адміністрації є виконанням суспільного замовлення на ефективні, відповідальні і відкриті інститути виконавчої влади та територіального самоврядування, а значить і на належне врядування. Нова модель публічної адміністрації повинна бути інструментом інтеграції України до Європейського Союзу та інших економічних і політичних структур цивілізованого світу.

Метою реформи є створення ефективної системи публічної адміністрації, яка б сприяла досягненню високого рівня життя громадян, соціальної стабільності та демократії.

Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення має впроваджуватись ідеологія «служіння суспільству» як принципу функціонування публічної адміністрації та повинні бути вирішені наступні завдання [69]:

- 1) формування стабільної та ефективної організації виконавчої влади;
- 2) створення системи спроможного місцевого самоврядування;
- 3) організації професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби (служби в органах виконавчої влади та служби в органах місцевого самоврядування);

4) зміцнення становища громадян у відносинах з органами публічної адміністрації;

5) гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству.

Зазначенні завдання повинні вирішуватися шляхом [69]:

1) законодавчого розмежування на основі Конституції повноважень між Урядом та главою держави; раціонального інституційного розмежування політичних та адміністративних функцій в системі виконавчої влади; удосконалення процедур діяльності органів публічної адміністрації;

2) створення економічно самодостатніх суб'єктів місцевого самоврядування шляхом укрупнення сільських і селищних громад; запровадження повноцінного місцевого самоврядування на рівні району як додаткового (субсидіарного) рівня місцевого самоврядування; максимально можливої децентралізації публічних функцій та ресурсів;

3) відмежування політичних посад від сфери публічної цивільної служби та встановлення правових механізмів захисту цивільних службовців від незаконних політичних впливів; запровадження відкритого конкурсного прийняття на цивільну службу та службового просування; удосконалення системи управління державною цивільною службою;

4) справедливого правового регулювання адміністративної процедури (процедур); спрямування діяльності публічних інституцій, насамперед, на надання публічних послуг; впровадження нових організаційних форм та стандартів якості послуг; удосконалення механізмів правового захисту громадян у відносинах з органами публічної адміністрації;

5) посилення контрольних функцій парламенту, місцевих рад, а також державного фінансового контролю; розвиток системи адміністративного судочинства; залучення громадськості до участі в управлінні публічними справами та контролю за функціонуванням публічної адміністрації.

В основу реформи публічної адміністрації має бути покладено засади організації та діяльності публічної адміністрації правових демократичних країн, зокрема, принципи [69]:

1) верховенства права як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації;

2) законності як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом;

3) відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян;

4) пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;

5) ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на них завдань при найменших витратах ресурсів;

6) підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього, в тому числі судового, контролю за діяльністю публічної адміністрації;

7) відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність.

При проведенні реформи публічної адміністрації важливо ще раз наголосити на принципі законності, який має особливе методологічне значення. Досвід реформування органів виконавчої влади України протягом 1999–2004 років переконує, що недотримання вимог легітимності призводить до спотворень, непослідовності та регресних процесів. Тому винятково важливим є неухильне дотримання вимог Конституції України щодо врегулювання виключно законом повноважень, організації та порядку діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх

посадових і службових осіб. Такий підхід дозволить забезпечити стабільність інститутів публічної адміністрації, які гарантують демократію, верховенство права та забезпечення прав людини, що також є неодмінною вимогою для майбутнього членства України в Європейському Союзі і при цьому не створить необґрунтованих бар'єрів для постійного вдосконалення системи врядування, врахування наявних фінансових та кадрових ресурсів. Лише закон може делегувати врегулювання певних питань у сфері виконавчої влади Кабінетові Міністрів та у сфері місцевого самоврядування – місцевим радам [70].

Варто також говорити і про методологію прийняття рішень в державному правлінні. Зокрема, у своєму дисертаційному дослідженні О.В. Половцев зазначає, що процес управління фактично являє собою постійний повторюваний процес прийняття і реалізації рішень. Державне управління в Україні здійснюється недостатньо ефективно, оскільки на даний час не існує чіткої методології оцінки якості прийнятих рішень, а застосування врахувально-звітної системи є фактичною втратою обмеженого державного ресурсу та часу. Тому виникає необхідність розробки підходів до підвищення ефективності державного управління, що мають зосереджуватись на удосконаленні механізмів державного управління, зокрема, процесів прийняття управлінських рішень в аспекті оцінювання якості рішень і якості управління. Державне управління фактично є постійним повторюваним процесом прийняття і реалізації рішень. У результаті дослідження методів запровадження програм оцінювання державного управління у Великобританії, Швеції, Фінляндії і Росії виявлено, що вони носять в основному звітний характер, зосереджені на впливі порівняльної статистики на громадськість, не дозволяють приймати рішення заданого рівня якості і тому не можуть стати основою для суттєвого підвищення ефективності механізмів державного управління. Крім того, показано, що оцінювання результатів діяльності державних органів може не реалізуватись в практичній площині. Певні рішення у процесі державного

управління вже прийняті і не можуть бути скасовані через результати оцінювання чи корегування рішень, що вже реалізуються [71].

О.В. Половцев також запропонував оптимізувати прийняття рішень в механізмі державного управління за допомогою розробки і інтеграції в механізм управління контролю та інформаційно-аналітичної підтримки процесу прийняття рішень. Для цього запропоновано створення методології розв'язання задач державного управління, яка реалізована на основі інформаційних технологій обробки даних у комп'ютерній системі підтримки прийняття рішень та забезпечує досягнення цілей роботи – підвищення якості і оптимізацію рішень в державному управлінні. Методологія забезпечує виконання процесу державного рівня по наступних етапах:

- аналіз ситуації, яка склалась у вибраному об'єкті державного управління – галузі або у певному напрямі державної діяльності, з метою визначення оцінки поточного стану об'єкта;

- ідентифікація проблеми та формулювання задачі прийняття рішення;

- збір даних та експертної інформації стосовно попереднього розвитку об'єкта державного управління для побудови коректної моделі статистики або динаміки його функціонування, яка відображає причинно-наслідкові зв'язки між вхідними та вихідними змінними цього об'єкта; перевірка адекватності моделі за допомогою відповідних критеріїв якості;

- застосування побудованої моделі для обчислення оцінок прогнозів стосовно подальшого функціонування об'єкта, а також альтернативних керуючих впливів, які забезпечать виконання вимог до параметрів та змінних об'єкта; при цьому якість оцінок прогнозів та керуючих впливів забезпечується відповідними множинами критеріїв якості; прогнозування за допомогою моделі та експертів майбутнього стану об'єкта після реалізації запропонованих обчислених керуючих впливів; вибір кращого альтернативного варіанту рішення [72].

У науковій літературі зазначають про методологію державного управління в контексті концептуальних управлінських інновацій.

Як зазначається, специфіка інновації як методологічної основи аналізу управлінських явищ полягає в тому, що: 1) на перший план виходять ті зміни, які відіграють суттєву роль у розвитку досліджуваного явища; 2) в центрі уваги знаходяться не стільки процеси продукування нового, скільки процеси його впровадження. Перша методологічна особливість дає можливість відрізнити власне інновації від неістотних видозмін, а також від реорганізацій (наприклад, створення нових управлінських структур без розробки стратегічних напрямів). Відповідно у фокусі уваги знаходяться найбільш суттєві для розвитку управлінських систем феномени. Для системи державного управління, наприклад, передусім характерні процесуальні інновації, які полягають в розробці і застосуванні нових технологій, методів організації, створенні нових організаційних структур [73].

Друга методологічна особливість орієнтує будь-яке дослідження інновацій на кінцевий результат діяльності. В сучасному розумінні інновація – це не просто поява нового, а поширення нового в соціальній практиці. Інновації – це використання в тій або іншій сфері суспільної діяльності результатів інтелектуальної праці, технологічних розробок, спрямованих на вдосконалення соціально-економічної діяльності [74].

До інноваційних якостей системної методології відносять [75]:

– використання системних закономірностей, моделей і технологій є одним із значних ресурсів суттєвого поглиблення, оновлення наукового знання;

– врахування системних якостей, ефектів та закономірностей, які властиві розвинутих, цілісним утворенням, є одним із головних факторів фундаменталізації комплексу наук про вищі, організмичні об'єкти: економічних, соціальних, політичних, екологічних, техніко-інженерних, біологічних і т.п.;

- повернення до системного мислення у науковому пізнанні може сприяти посиленню тенденцій теоретичного синтезу;
- переорієнтація науки у напрям пріоритету цілісних, узагальнюючих, інтегративних підходів, поширення інтегративних критеріїв на всі етапи розвитку досліджень;
- конструктивізація мислення;
- розвиток якісно нових системно-оптимізаційних технологій, які базуються на системних законах складних об'єктів.

Н.Р. Нижник, І.О. Кульчій, О.В. Муза у цьому контексті відмічають, що система органів виконавчої влади, побудована на принципах програмно-цільового управління, має бути відкрита для інновацій. У цьому разі доцільно здійснювати постійний внутрішній пошук інновацій, реагувати на зміни середовища і працювати на випередження [76].

Інновації повинні торкатися не лише державного управління як системи, але й конкретного державного службовця, тобто мають висуватись вимоги до службовця. Виходячи із загальних рис сучасної інноваційної особи, необхідно назвати такі риси, які її притаманні та можуть бути покладені в основу професіоналізації державних службовців [77]:

- відкритість до експериментів, інновацій, змін;
- визнання плюралізму думок;
- орієнтація на теперішнє та на майбутнє;
- впевненість та спроможність долати життєві перепони;
- планування майбутніх дій для досягнення поставлених цілей;
- віра у можливість регулювання та прогнозування соціального життя;
- почуття справедливості щодо винагородження за витрачену працю;
- висока цінність освіти;
- повага до гідності інших людей незалежно від статусної позиції.

У межах аналізу питання методології державного управління інноваціями та інноваційним розвитком, необхідно звернути увагу на важливість розвитку сфери інтелектуальної власності, зокрема щодо

механізму відбору методів для системи державного управління цією сферою. Зокрема, до принципів відбору методів для системи державного управління сферою інтелектуальної власності відносять: принцип «потреби методу», принцип «ефективності отриманого рішення при застосуванні методу», принцип «достовірності методу», принцип «збалансованості методу з іншими методами», принцип «стабільності отриманого рішення при застосуванні методу», принцип «вартості застосування методу», принцип «практичної застосовності методу». Як зазначається, успішне функціонування системи державного управління сферою інтелектуальної власності обумовлюється конфігурацією існуючих методів, застосування яких керівниками й управліннями дозволяє реалізовувати організуючі та координуючі впливи на всі складові сфери інтелектуальної власності шляхом вироблення і виконання кращих управлінських рішень [78].

Разом із тим, відбір методів вимагає забезпечення повноти їхнього набору для вирішення існуючих (поставлених) завдань. Пам'ятаючи про існування принципу «зовнішнього доповнення», повнота має відносний характер і залежить від результатів різноманітних досліджень, що відбуваються як у цьому напрямі, так і державного управління в цілому, тривалості і практичного досвіду й ефективності використання методів у системі державного управління сферою інтелектуальної власності і досягнень науково-технічного прогресу. У цьому випадку має сенс наголосити на формуванні достатнього набору методів. Наявність сформованої конфігурації методів є підставою для подальшого відбору з них і використання під час вирішення існуючих (поставлених) завдань на відповідних етапах управлінського процесу. При цьому необхідність отримання найбільш ефективного рішення вимагає відбору і конкретизації інструментарію, який краще за все підходить для вирішення конкретного завдання чи розв'язання проблеми у сфері інтелектуальної власності [79].

Як відзначає автор, визначення конкретного набору методів, як правило, може бути пов'язане з компромісом між вимогами кожного з

принципів наведених вище. Щоб досягнути більш високої достовірності, фахівцям органів державного управління сферою інтелектуальної власності необхідно буде погодитися з високою вартістю рішення, що отримується під час вирішення завдання чи розв'язання проблеми у сфері інтелектуальної власності. Однак вимоги щодо потреби, застосовності й збалансованості методів мають бути виконані до того, як розглядатимуться інші принципи. Це обумовлюється тим, що зазначені вимоги є фактично обмеженням стосовно інших. У цьому випадку існує декілька можливостей щодо організації процесу відбору методів. Це може зробити призначений (створений відповідно до чинного законодавства) для цього структурний підрозділ з питань інтелектуальної власності у центральному органі виконавчої влади. Варто також зауважити, що обрані методи для кожного етапу вирішення завдання в сфері інтелектуальної власності не можна вважати догмою. Це обумовлено, у першу чергу, змінами зовнішнього та внутрішнього середовищ, що відбуваються (чи можуть відбуватись) з часом. Врахування таких змін може призвести до заміни початкового обраного методу для відповідного етапу вирішення завдання (чи розв'язання проблеми) на інший – більш ефективний для умов, що склалися [80].

Важливим моментом вибору методів у системі державного управління є етап, коли керівництво вищої ланки має нормативно описати умови, за яких слід використовувати ті чи інші методи, а також механізм їх відбору. Тим самим керівництво вищої ланки може ефективно управляти вибором методів формування рішень і бути впевненим у тому, що будуть вироблені такі рішення, реалізація яких дозволить отримати максимальну віддачу. Якщо такий механізм відбору методів для вирішення завдань чи розв'язання проблем встановлення порядку не впровадити в систему державного управління сферою інтелектуальної власності в Україні, то досить сумнівним є те, що керівництво вищої ланки отримуватиме ефективні результати в сфері інтелектуальної власності і буде спроможним здійснювати необхідний контроль. Деталізація інструментарію державного управління

сферою інтелектуальної власності при вирішенні завдань чи розв'язання проблем у сфері інтелектуальної власності вимагає дослідження процедур управління цією сферою [81].

Про відповідні інструменти впровадження інновацій на місцевому рівні розглянуто М.М. Білинською [82].

У межах даного аналізу на особливу увагу заслуговують системні характеристики державного управління, які визначають його теоретико-методологічні основи, що узагальнюються як управлінська парадигма.

Виділяють різні рівні та типи парадигм: загальнонаукову, яка визнається науковим співтовариством та суспільною свідомістю незалежно від виду наукової діяльності; часткові, які утворюють теоретико-методологічну основу різних компонентів наукової реальності; локальні, які несуть на собі відбиток специфічного пізнання та застосування загальнонаукових та окремих парадигм тієї чи іншої епохи наукової діяльності. Кожна нова парадигма, пройшовши через фазу зародження, переживає фазу становлення, яка займає не одне десятиліття [83].

«Управлінська парадигма – система концепцій, методологій і методів, що створюють прийняту в конкретній соціально-економічній системі модель постановки і вирішення проблем управління» [84].

П.М. Петровський виділяє у сучасній практиці впровадження державної політики дві основні парадигми – директивну і партисипативну, відмінність яких проглядається, насамперед, у площині визначення суб'єкта політичних рішень. За директивною парадигмою таким суб'єктом визнається єдиний керуючий центр, всі інші учасники є виконавцями. Партисипативна парадигма передбачає активну участь виконавців у прийнятті та реалізації рішень, можливість прояву ними ініціативи та творчості. Сучасне демократичне управління включає обидві парадигми. Їх застосування залежить від таких основних чинників, як зміст політичного рішення, його популярність серед громадськості, її готовність до виконання якраз такого

рішення, наявність інформаційних, матеріальних, організаційних та інших ресурсів для досягнення позитивного результату [85].

І.В. Шкурат стверджує, що є два підходи до визначення парадигми [86]:

1) вихідна концептуальна схема, модель постановки проблем і їх вирішення, методів дослідження, які є домінуючими протягом певного історичного періоду;

2) система основних наукових досягнень – теорій методів, відповідно до яких організується діяльність, тобто теоретичний опис чи модель постановки проблеми, яка взята за зразок вирішення завдань.

Державне управління є мультипарадигмальною галуззю знання, має кілька відносно самостійних парадигм, які пов'язані з методологічним змістом [87]:

- практичну;
- інституційну;
- діяльнісну;
- нормативно-правову;
- сцієнтичну;
- системну;
- інструментальну;
- інноваційну;
- патерналістську;
- ліберальну.

Можливе подальше доповнення даного переліку. Головним вбачається відповідність управлінської парадигми запитам суспільства.

У науковій літературі висувається теза про те, що в цілому основною ідеологічною методологією західного та ліберального вітчизняного суспільствознавства можна вважати соціал-дарвінізм на основі гуманітарної методології мультипарадигмальності. Індивідуалізм та власні інтереси визначають усю суспільну свідомість. Колективізм та справедливість

проголошуються похідними тоталітаризму. Хоча особисті цілі не можуть зрівнятися із суспільними, і будь-яка мета досягається у суспільстві. Але різниця полягає у тому, разом із суспільством чи за рахунок суспільства. Основною ознакою суспільної єдності є не взаємна користь, а взаємодопомога та взаємопідтримка [88].

Досліджуючи питання методології державного управління та зазначаючи основи, базу, на яких ґрунтуються теоретико-методологічні підходи до наукового обґрунтування та пізнання державно-управлінських явищ, окремо пропонуємо звернутися до співвідношення методології державного управління із взаємовідносинами людини і держави, оскільки такий специфічний принцип державного управління як забезпечення державою основоположних прав та свобод людини, відповідальність держави перед особою має важливе для значення з метою об'єктивного окреслення меж втручання держави у приватні відносини. З таких позицій можна буде дійти висновку з приводу місця та ролі державного управління у сучасній системі суспільних відносин, а також наскільки вдалою, приємливою та запитуваною є існуюча методологія державного управління.

Необхідно зазначити, що питання людини обґрунтовувалось спершу філософами. Зокрема, мова йде про такий напрям філософських досліджень як філософська антропологія. Філософія за таким підходом вивчає людину як особливий різновид існуючого на Землі та її призначення у природному і соціальному світі. Філософами осмислюються проблеми людської природи та людського буття, досліджується співвідношення раціональних і нераціональних, свідомих і несвідомих сутнісних сил людини, аналізуються способи людського існування тощо. Варто відмітити, що особливістю сучасної європейської філософської антропології є її синтезуючий характер, тобто за змістом вона вбирає в себе різноманітні філософські напрямки: філософію життя, екзистенціалізм, персоналізм, феноменологію, психоаналіз, герменевтику тощо, котрі доповнюють один одного. Основне питання цієї філософської течії – питання про природу і сутність людини: чи властива

людині різних епох стійка, незмінна сутність? Чи має вона як біологічний вид деякі незмінювані властивості? А якщо має, то чи можливо внутрішнє стійке ядро людської природи розколоти, порушити, а первісну природу перебудувати відповідно до якоїсь суспільної програми? У межах досліджуваної проблеми намітились концептуальні тенденції щодо відмови від односторонніх підходів до людини (наприклад, раціоналістичних та ірраціоналістичних, натуралістичних і суб'єктивістських, індивідуалістичних і колективістських), а також категоричних тверджень про можливість теоретичного осягнення її «сутності» і «природи». Досить міцно закріпилась думка про необхідність констатування сутнісної суперечності людини, її принципової проблематичності стосовно самої себе й зовнішнього світу [89].

Представники філософської антропології вивчають людину такою, якою вона є в дійсності, в житті, тобто невигадану людину, не таку, якою їй слід бути згідно з ідеальними уявленнями. Людина має можливість стримувати свої несвідомі нахили, контролювати їх розумовою діяльністю – це перший акт свободи. Тобто людина повинна бути вільною, незалежною не лише від зовнішнього авторитету і чужої волі, яку вона не визнає за свою, але й від власної суттєво-тілесної засади, сфери несвідомих інстинктів і потягів. Завдяки волі духовне життя людини не зумовлюється тією механічною причинністю, яка панує у фізичному світі. Духовне життя людини – це життя у світі не тільки матеріальних, але й інтелектуальних, естетичних, етичних цінностей. Перевага духовного життя над іншими способами буття полягає у здатності ввійти у світ цінностей, насамперед етичних, а отже, дозволяє жити життям, яке є цінністю. Характеристика цінностей відкриває шлях до розуміння сенсу людського життя, призначення людини у світі [90].

Із наведених вище положень випливає, що сутність людини має важливе значення для вибудови усього фундаменту порядку на Землі. Такий підхід має наближувати людину до суспільства, соціальних спільнот, вимагає від людини брати участь у суспільних відносинах. Саме це послуговує тому, що людина виступає найбільш ціннісним об'єктом для державного

управління і весь управлінський процес пов'язаний у першу чергу із необхідністю гарантування та захисту прав та свобод людини і громадянина. Цим постулатом пронизані усі адміністративні процедури в державі. Саме це виступає одним із головних показників оцінки ефективності державного управління, рівня якості і законності у роботі кожного державного службовця.

У науковій літературі звертається увага на вирішення таких невідкладних методологічних завдань. По-перше, необхідно із діалектичних позицій дати наукову інтерпретацію суперечностей як специфічного явища у державному управлінні, а також органічно включити її до методологічного арсеналу теорії державного управління. По-друге, важливо виявити та ідентифікувати об'єктивно існуючі суперечності за типами, видами й формами прояву з метою обґрунтованого їх врахування у ході цілеспрямованого удосконалення державного управління. По-третє, треба розкрити динаміку розвитку суперечностей, аби покращити наукове прогнозування цього розвитку, врахувати вплив на нього економічних, організаційно-правових та інших об'єктивних та суб'єктивних факторів соціального середовища, у якому здійснюється державне управління. Нарешті, доцільно зробити центральним напрямком досліджень державного управління обґрунтування дійових методів і засобів своєчасного розв'язання суперечностей. На цій основі вдалося б виробити практичні висновки і рекомендації щодо ефективного впливу на суперечності, враховуючи характер, гостроту прояву та прогнозні оцінки їх подальшого розвитку [91].

Таким чином, *методологію державного управління* пропонуємо розуміти як сукупність філософсько-управлінських підходів, за допомогою яких забезпечується теоретичне обґрунтування та наукове пізнання державно-управлінських явищ і процесів у державі. Систему методології державного управління складають відповідні принципи, методи, програми та концепції.

Висновки до першого розділу

Здійснення характеристики методології у системі сучасних наук та методології державного управління зокрема дає можливість сформулювати такі висновки:

1. Дослідження вітчизняних і зарубіжних праць свідчить про те, що, незважаючи на існуючий в наукових колах інтерес до вивчення аспектів методології державного управління, питання теоретичного обґрунтування та практичної реалізації методів державного управління у науковій літературі висвітлюються побіжно та фрагментарно.

2. Методологія державного управління є ядром теоретико-концептуального обґрунтування публічного управління. Наукове пізнання державотворчих процесів потребує правильного відбору методологічного інструментарію для пошуку найбільш оптимальних моделей суспільного розвитку держави. Апарат публічної влади використовує відповідні методи управління, що свідчить про необхідність наукового дослідження питань методології державного управління.

3. У межах даного дослідження розкрито поняття методології державного управління як сукупність філософсько-управлінських підходів, за допомогою яких забезпечується теоретичне обґрунтування та наукове пізнання державно-управлінських явищ і процесів у державі.

4. Державне управління в Україні є відносно новою системою наукових поглядів на розвиток держави, теоретико-методологічну сутність державно-управлінських процесів та явищ. Ця галузь наукового пізнання виступає одним із основних засобів проведення державно-правових реформ Президентом України, затвердження державних цільових програм Верховною Радою України з питань реформування важливих сфер суспільного розвитку, підготовки проектів підзаконних нормативно-правових актів із актуальних питань життєдіяльності суспільства і держави тощо.

5. Вибір своєчасної, правильної та об'єктивної сучасному розвитку держави методології державного управління має першочергове завдання як у дослідженнях вчених, так і при формуванні моделей розвитку державно-управлінських явищ та процесів у практичній діяльності органів державної влади, розвитку та прогнозуванні державно-управлінських відносин як у межах системи державного управління, так і у системі суспільних відносин в цілому.

6. Перехід від однієї системи владних відносин до іншої, формування нової структури соціальних зв'язків держави та сфер державного управління все більше повертає науковців та практиків до пошуку ефективних практичних засобів впливу на суспільні процеси і явища.

7. До критеріїв, які впливають на зміст сучасної методології державного управління, запропоновано віднести: державний устрій; політичний режим; рівень визнання та захисту основоположних прав та свобод людини і громадянина; ступінь втручання держави у приватні відносини; зміст державної ідеології; поєднання загальносуспільних та державних інтересів; зміст та характер державно-управлінської діяльності; утвердження загальнолюдських цінностей; характер наглядової та контрольної діяльності держави в особі її спеціально створених державних органів; рівень забезпечення участі народу в управлінні загальнодержавними та місцевими справами.

8. Зроблено висновок, що на загальнотеоретичному рівні має відбутися взаємодоповнення методології та принципів державного управління. Зокрема, принципи мають встановлювати вимоги до структурних елементів методології державного управління (об'єкт, предмет, методи, засоби, суб'єкти, сфери впливу тощо), а методологія державного управління повинна стати базисом, основою для принципів при формуванні державно-управлінських концепцій та теорій, виписувати наукові положення так, аби їх зміст ґрунтувався на принципах державного управління. Звичайно, такі наукові завдання носять амбітний характер, однак їх вирішення в цілому

сприятиме ефективному здійсненню суб'єктами державного управління впливу на суспільні відносини в державі.

9. Охарактеризовано значення інноваційного розвитку для формулювання змісту методології державного управління. Наведені найпоширеніші методологічні підходи до дослідження інновацій у сфері управлінської діяльності.

РОЗДІЛ 2

СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК МЕТОДОЛОГІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Етапи та умови становлення методології державного управління в Україні

Особливістю сучасного розвитку України є її триваючий трансформаційний період, що супроводжується у контексті цього дисертаційного дослідження пошуком ефективної методології державного управління, її належного обґрунтування.

Відсутність усталеної моделі вирішення державно-управлінських питань породжує стихійність у застосуванні випадкових та хибних методик, далеких від оптимальних з огляду сучасних демократичних вимог. Відсутність наукової методології зумовлює прийняття не завжди правильних управлінських рішень, таких, що відповідали б сучасним потребам вирішення існуючих проблем суспільного розвитку.

Розкриваючи сутність процесу становлення методології державного управління доцільно виходити із основних ознак, які в цілому характеризують методологію науки, а вже після цього класифікувати її відповідність умовам розвитку. Закономірно, що усвідомлення методології державного управління в Україні знаходиться на досить низькому рівні, дослідження в цьому напрямі не відзначаються системністю та послідовністю. Відомими є причини такого стану, що пов'язані не лише з недостатнім досвідом українського державотворення, але й з прагненням запозичити готові зразки діяльності та вирішення складних суспільно-владних проблем [92].

Варто відзначити, що чіткому визначенню завдань та шляхів досягнення трансформаційних змін в Україні, на нашу думку, сприятиме

системне вивчення вітчизняної практики державного будівництва та зарубіжного досвіду. Щодо останнього необхідно висловити думку, що демократичні перетворення у розвинених країнах відбувалися під впливом загальних соціопоступальних зрушень, досягнутого рівня розуміння людських цінностей та їх поступового впровадження у практику управлінських відносин.

Слід підкреслити, що проблема методу дослідження і методології науки привертала увагу вчених і філософів віддавна, починаючи з античної епохи. Однак детальний аналіз методів і засобів наукового пізнання почав здійснюватись лише в останні півстоліття, тобто з другої чверті ХХ століття.

Питанню виявлення та співвідношення методологічних напрямів приділяється значна увага лише у філософських та деяких природничих науках, тоді як у державно-правових науках це питання майже не розглядається. Сказане стосується не лише вітчизняної, а й зарубіжної наукової літератури. Чомусь у центрі уваги науки державного управління перебуває питання виявлення та вивчення державотворчих, а не методологічних напрямів [93].

У зв'язку з цим, варто зауважити, що на становлення і розвиток вітчизняної методології державного управління має вплив дослідження методологічного інструментарію крізь призму філософських та правових досліджень. Тому варто розглянути наступні філософські погляди на означену нами проблему.

У працях французького вченого-політолога Ж.-Ж. Бодуена наведено три головні методологічні підходи до оцінювання державної дійсності [94]:

– перший напрям – це емпіричний підхід або підхід безпосереднього сприйняття реальності. Цей напрям характеризується перш за все: захопленням фактами (основним є збір та опис фактів); теоретизування не вважається доцільним, тому розробка понять не є необхідною, більше того, ця діяльність може завадити отриманню дійсного знання; непомірне захоплення методикою. Це захоплення впливає з постановки у центр

дослідницької діяльності принципу фактуалізму, тобто для прихильників цього підходу найважливішим є точне та всебічне описування фактів, а не їх пояснення. Прикладами такого підходу у сучасній науці, з точки зору Ж. Бодуена, є постбіхевіоризм;

– другий напрям – це позитивізм, який відрізняється від емпіризму тим, що вважає за доцільне не тільки збір фактів, а й досить обмежену теоретичну їх обробку. Цей напрям характеризується: об'єктивістичним спрямуванням дослідницької діяльності, яке спирається на спробу розглядати державну тематику без якогось ідеологічного чи політичного підтексту; чітким розмежуванням об'єкта і суб'єкта дослідження та звуженням, і максимально чітким визначенням предмета дослідження, при цьому предмет дослідження розуміється фактуалістично; орієнтацією дослідження на виявлення постійних, очевидних зв'язків між суспільними фактами, що повинно сприяти поглибленню вивчення суспільних явищ;

– третій підхід – це підхід «типового ідеалу». Сам термін походить з теорії М. Вебера, при цьому Ж. Бодуен вважає, що ця точка зору досить поширена на Заході. Згідно з підходом «типового ідеалу» необхідно: відійти від чистої інтуїції і споглядання та перейти до конструювання, а саме до розробки понять, виявлення закономірностей, законів тощо; на базі результатів проведеної роботи виникає типовий ідеал, тобто «утопічне відтворення» реальності, який «розробляє вчений і яка слугує поясненню найбільш виразних, «типових» сторін соціального явища». Це щось схоже на усереднений опис соціального явища, та йому схожих явищ; і вже на підставі та за допомогою вивчення зазначеного ідеалу відбувається дослідження суспільної дійсності. Практично на нього спиралась ще стародавні філософи Греції, є його прихильники і у більш пізні періоди, у тому числі і у нинішній науці. У сучасній науці цей підхід використовували Р. Арої, Ж. Френд, марксиста та ін.

У вітчизняній науковій літературі спробу класифікувати методологічні напрями у суспільних науках зробив Є.І. Темнов. Він вважає, що можна виділити такі методологічні напрями [95]:

- агностицизм, його прихильники заперечують саму можливість пізнання державного управління;
- емпіризм, коли вивчення спрямовано безпосередньо на об'єкт та спирається на дані спостереження та експерименту;
- теоретичний підхід, який пов'язаний із вдосконаленням та розвитком понятійно-категоріального апарату науки про державне управління і має на своїй меті всебічне пізнання об'єктивної реальності в її суттєвих зв'язках та закономірностях.

При цьому, як вважає автор, два останніх підходи взаємопов'язані і передбачають один одного. Емпіричний підхід орієнтований на виявлення нових даних за результатами спостережень і експериментів, він стимулює розвиток теоретичного дослідження, ставить перед ним нові завдання. Теоретичний підхід розвиває і конкретизує раціональний зміст науки, відкриває нові перспективи, пояснює факти, узагальнює і направляє емпіричні дослідження.

Особливий інтерес також становить розуміння специфіки та закономірностей розгортання методології постмодернізму та аналіз переходу від тоталітаризму. Це все свідчить про так званий синтетичний характер методології державного управління, як складного утворення, сутність та функціональні можливості якого потребують особливого вивчення. Методологія постмодернізму розкрита у працях представників усіх філософських шкіл постмодернізму. Проблеми застосування цієї методології у конкретних сферах наукової та практичної діяльності достатньо представлена у сучасній зарубіжній філософії. Загалом можна сказати, що в XIX-XX ст.ст. людство йшло від одного розчарування до іншого, марно намагаючись наблизитися до світлого майбутнього. Очевидним стає внутрішня криза парадигми модерну [96].

Як філософське поняття, постмодернізм («постмодерністська ситуація») – це відстоювання одиничного, індивідуального сумніву проти цілої налагодженої (тоталітарної) системи. Цілком самоочевидно, що явище постмодернізму не замикається в межах науки, а фактично торкається всіх форм життя постіндустріального суспільства, охоплюючи собою також політику і громадянську свідомість у цілому. Екстраполяція проблеми постмодернізму з методологічної точки зору на інші простори самореалізації людини і суспільства не лише можлива, а й необхідна саме тому, що постмодернізм є світовідчуття, що перетворилося на світогляд. І як світогляд, постмодерністська оптика, – незалежно від того, є вона органічною чи надуманою, – перенизала собою інтелектуальне життя нових поколінь доби посттоталітаризму, спричинивши генераційні протистояння і кризові явища не лише в науці, а і в суспільно-політичній сфері [97].

У контексті даного аналізу йде мова про комплекс інституційних змін, що виводять суспільство за рамки індустріальних форм соціального життя. Але під впливом глобалізації кожна країна має формувати свій варіант відповіді на цей історичний виклик, незалежно від суб'єктивного бажання й бачення ситуації. Постмодернізація – це інша модель розвитку методології в цілому.

Поряд з методологією постмодернізму, що має свій активний та вирішальний вплив на розвиток методології державного управління, в Україні залишається історичний «тягар» минулого. У період СРСР визнавалася одна-єдина методологія – марксистсько-ленінська, в основі якої діалектичний та історичний матеріалізм. Таке ставлення до методології, як і до науки та життя загалом, не могло не породити негативних наслідків, що гостро відчуваються й нині. У ті часи партійні органи вважали, що поняття «методологія» – це уявний термін і для ефективного управління необхідно лише правильно організувати діяльність. В.І. Ленін вказував, що: «беззаперечне підпорядкування єдиній волі – це успіх в процесі будь-якого виду роботи». К. Маркс в свою чергу звертав увагу на загальний характер

управління. «Різного роду праця в тій чи іншій мірі потребує управління, яке встановлює узгодженість між індивідами і виконує загальні функції. Окремий скрипач сам управляє собою, оркестру потрібен диригент», – писав він. Метою управління було визначено досягнення цілей, які ставить перед собою держава, а однією з них є самозбереження. Державне управління наділене правом застосовувати примус. І це не лише його право, але й основний закон. Матеріальним змістом в ті часи були самі цілі, які брала на себе держава, виходячи з вимог часу та місця. Оскільки управління містить елементи самостійності у прийнятті рішень, то воно виступає розпорядженням, разом з тим управління полягає у виконанні отриманого наказу, у цьому випадку воно виступає виконанням [98].

Торкаючись питання про розуміння методології в науці державного управління, то між різними авторами допоки відсутня єдність у вирішенні цілої низки методологічних проблем науки державного управління.

Як занадто широке, так і занадто вузьке, обмежувальне поняття методології науки не можуть вважатись правильними, оскільки не виділяють ті специфічні поняття, засоби та способи дослідження, які вона використовує.

У сучасній вітчизняній літературі, яка заснована на конкретних філософсько-гносеологічних підходах, склалось декілька підходів до розуміння методології. Одні автори під методологією будь-якої науки розуміють її філософську, світоглядну сторону, інші ототожнюють методологію з діалектикою, системним методом, із загальнотеоретичними проблемами будь-якої науки; треті вважають, що методологія – це самостійна галузь наукового знання, що виходить за межі філософського аналізу (тобто така, що не співпадає з філософією), і являє собою вчення, науку про метод і методи; нарешті, четверті заперечують визнання за методологією статусу самостійної науки, і розглядають її в якості системи принципів і логічних прийомів наукового пізнання. Враховуючи викладене, методологію як науковий феномен, безпосередньо пов'язаний з пізнавальною процедурою, можна розглядати: а) крізь призму її складових компонентів (прийомів,

засобів, способів, методів, методик і т.д.). При цьому важливо розуміти, що в такому аспекті методологія виступає інструментом дослідження певних конкретних зовнішньо основоположних об'єктів (явищ тощо). В цьому випадку йтиметься про методологію в онтологічному розумінні; б) як сферу наукового пізнання самого інструментарію пізнання, тобто як науку про методи, прийоми, способи і пізнання. У межах такого підходу об'єктом (предметом) дослідження виступає вже сама методологія. Тут можна говорити про методологію в гносеологічному розумінні. У цьому контексті уявляється доцільним погодитись з двоаспектним розумінням терміна «методологія», а саме з тим, що з одного боку методологія – це сукупність методологічних принципів, прийомів, способів, засобів, методів та методик наукового пізнання, а з другого – наука про методи. Це й зрозуміло, оскільки наука є єдністю онтологічного, гносеологічного і логічного аспектів. Зазначене стосується як науки загалом, так і кожної науки зокрема, точніше, в останньому випадку, це пов'язано з теоретичними основами цієї (конкретної) науки [99].

До компетентності філософії належать і розгляд методології з огляду її сутнісних характеристик. У цьому контексті необхідно зазначити, що загальна цінність методології зумовлена її основним призначенням – регулювати й оптимізувати процес людської діяльності шляхом її раціоналізації. Методологія по-різному трактується у кожній філософській школі, але її типовим проявом або загальноприйнятою моделлю, що поділяється представниками більшості наук, включаючи й державне управління, є парадигма. Поняття парадигми (із давньогрецької мови – зразок, приклад) має свою тривалу історію становлення. Його сучасне значення сформувалося у середині ХХ ст. для пояснення закономірностей революційних змін методологічних моделей фізики. З часом термін набув загальнонаукового значення і вживається як визначення усталеної моделі певної сфери діяльності. На сьогодні до невід'ємних властивостей парадигми належать такі:

– включає не тільки знання суб'єкта, але й спосіб вирішення проблеми чи прийняття рішення;

– дає цілісну й послідовну відповідь на питання «що?» і «як?» робити для досягнення потрібного результату;

– базується на наукових знаннях, за основу скерування практичної діяльності бере апробовані попередньою практикою принципи і способи дії [100].

Відповідно до сучасного постмодерного стану науки, парадигмальний підхід до практичної діяльності підкреслює як необхідність ідентичності діяльнісних практик більшості учасників процесу, так і узгодженість окремої практики на основі прийнятої концепції. Остання, будучи змістовним ядром парадигми, визначає весь методологічний арсенал свідомої діяльності управління. Постмодерність у цьому контексті означає також відносність кожної парадигми, обмежену у часі тривалість її використання та необхідність заміни іншою. Застосування парадигмального підходу до державного управління України означає, насамперед, послідовне й обґрунтоване визначення концепції стратегічних змін відповідної їй системи практичних заходів та практикування узгодженої діяльності всіх суб'єктів управління [101].

До основних вимог феноменології та екзистенціалізму щодо методології державного управління можна віднести такі [102]:

– оскільки державне управління є і людською діяльністю, і організуючим впливом на людей, то на нього поширюються всі висновки про людину як унікальну цілісність («нередуковану тотальність» – Ж. П. Сартр), отже, до неї необхідно ставитися як до особистості у кожному окремому випадку;

– врахування особистості людини включає розуміння її внутрішніх спонукальних сил – намірів, мотивів, прагнень, очікувань тощо та використання методу ідентичності – первинної спорідненості внутрішнього світу людей і методу інтроспекції – «погляду в себе задля розуміння іншого»;

– важливою характеристикою людини є свобода дії, здатність самостійно і більш-менш свідомо вибирати свій шлях, що з точки зору управлінської практики зумовлює своєрідну невизначеність, альтернативність і відносну передбачуваність (непередбачуваність) діяльності кожного працівника;

– феномени не тільки індивідуального, але й соціального буття людини далеко не завжди зумовлюються раціональними причинами, вони мають значний сегмент емоційності, психологічної невимовності і, навіть, абсурдності (А. Камю). Відповідно, загальнонаукове їх пояснення має свої межі, вийти за які частково дозволяють методи індивідуалізації та конкретизації, тобто чіткої прив'язки наукових істин до специфіки органу управління, напрямку і часу його діяльності. Дотримання зафіксованих тут положень є принциповим для надання державному управлінню рис демократизму, відкритості та людяності.

Нинішній етап методологічного розвитку державного управління характеризується загостреною потребою побудови дослідницької концепції, визначення структури, механізму впливу на пізнання і практику. Питання, пов'язані з основними тенденціями державотворення в Україні та їх вплив на систему державного управління, привертають до себе все більшу увагу вітчизняних фахівців-практиків, науковців, дослідників, політиків і державних діячів різних рівнів. Оскільки здійснювана в Україні упродовж значного часу державна політика не носила цілеспрямованого, системного характеру і виявилася неефективною, тому необхідно провести ґрунтовний аналіз відповідних явищ, процесів і подій історичного минулого. Результати розвідок у даному напрямі можуть стати передумовою формування виваженої, дієвої державної політики та здійснення ефективного державного управління в Україні [103].

У питанні становлення методології державного управління можна виділяти радянський період (1918 – 1990 рр.) та сучасний період (1991 – по теперішній час). При цьому значний вплив на сучасні погляди з питань

державотворення та державного управління відіграли праці видатних філософів, громадських діячів, які працювали у добу Царської Росії.

Спираючись на викладені погляди, можна сформувати основні періоди становлення і розвитку радянської методології державного управління [105]:

1) розвиток системи державного управління у 1920–1930-х рр. – система державного управління носила тоталітарний характер, запроваджувалася нова економічна політика;

2) розвиток державного управління від початку Другої світової війни до 1953 р. – система державного управління була переведена на військовий лад. Фактично вся влада зосереджувалася в руках Сталіна, що не давало змогу розвиватися державно-управлінським відносинам;

3) період «відлиги» (1953–1964 рр.) – у країні відбувався демонтаж ленінсько-сталінської системи з відмовою від масових репресій як інструменту державного управління. Однак, попри всі кроки, спрямовані на лібералізацію суспільного життя, кардинальних змін в системі державного управління УРСР в той час не відбулося. Поглибилось фактичне розшарування радянського суспільства, сформувалися і далися ознаки негативні для системи тенденції, які повною мірою виявилися у роки «застою»;

4) період «застою» (1960–1970-ті рр. – до середини 1980-х рр.) – збереглася командно-адміністративна система управління, чому сприяв догматизм в ідейно-теоретичній сфері, апологетика існуючого порядку, видавання бажаного за дійсне. За Конституцією СРСР 1977 року складовими елементами політичної системи радянського суспільства були КПРС, Радянська держава, профспілки, комсомол, кооперативно-колгоспні об'єднання, громадські організації. КПРС проголошувалась «керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи. Практично існувало змішування функцій партійних і державних органів, зрощення партійного й державного апаратів. В такий спосіб УРСР залишалася маріонеткою у вирішенні загальнодержавних справ, а її система

управління майже не розвивалася і носила адміністративно-командний характер;

5) період «перебудови» (1985–1990 рр.) – вирішено рішуче відмовитися від командно-адміністративних методів, проводити партійну політику по-новому, методами організаторської й ідейно-політичної роботи в масах; припинити підміну державних і господарських органів; оновити кадрову політику партії, виключити формально-бюрократичний підхід до підбору і розстановки кадрів, розвивати демократизм цього процесу; змінити структуру партійного апарату.

Державне управління для соціалістичного етапу розвитку суспільства і країни було монополією єдиної правлячої партії комуністів, що створила спеціальну ієрархічну систему заняття керівних посад з гарантією різних привілеїв під назвою «номенклатура», яка і здійснювала командно-адміністративне управління на вищих рівнях влади [106].

Аналіз методів державного управління в колишньому СРСР з часів революції 1917 роки показує, що ні в епоху Сталіна – деспотичної єдиновладності, культу особи і бюрократичного адміністративно-командного управління економікою (1924–1953 рр.), ні у період «відлиги» з двовладдям в управлінні народним господарством і утопічними планами наздогнати і перегнати США, а до 1980 року побудувати комунізм (1953–1964 рр.), ні в епоху «застою» (1964–1985 рр.), ні, нарешті, в період «перебудови» (1985–1991 рр.) ефективного державного управління на благо народу досягнуто не було. Вище партійне керівництво здійснювало державне управління відповідно до вказівок з «центру». Тут доречно відзначити одну особливість: при низькій його ефективності, не маючи науково обґрунтованих принципів і методів державного управління, прорахунках і помилках в ухваленні рішень державного масштабу, в критичних ситуаціях вдавалося досягти мети у вирішенні неймовірно важких державних проблем, таких, наприклад, як перекидання цілих підприємств на схід СРСР на початку війни, перемога фашизму у Великій вітчизняній війні, створення атомної зброї, післявоєнне

відновлення в короткий термін народного господарства і т. ін. Безумовно успіх в досягненні таких результатів базувався на беззавітному патріотизмі, високих моральних принципах простих громадян країни, трудовому героїзмі, здатності віддавати життя в ім'я досягнення поставленої мети – зокрема будівництва суспільства соціальної справедливості і загального добробуту, а зовсім не на ефективному управлінні [107].

Другий період в історичному плані і зовсім короткий в часі, але із стратегічними змінами в житті країни і суспільства – з проголошення незалежності України і до теперішнього часу. Проголошена демократія, багатопартійна система, право свободи вибору, можливість розвитку бізнесу при рівності різних видів власності і т.д. фактично не привів до народовладдя [108].

Сучасний період розвитку методології державного управління в Україні (1991 р. – по теперішній час) можна поділити на такі етапи:

- перший етап (1991–1996 рр.) – становлення України як незалежної та самостійної держави;
- другий етап (1996–2004 рр.) – розбудова конституційних інститутів;
- третій етап (2005–2009 рр.) – перегляд внутрішньої та зовнішньої політики; поглиблення євроінтеграційного курсу України;
- четвертий етап (2010 р. – по теперішній час) – оцінка та перегляд основних постулатів державотворення в Україні; оптимізація системи органів державної влади.

Із здобуттям незалежності України було змінено курс щодо побудови держави шляхом переходу до ліберально-демократичного режиму із ринковою економікою.

За період з 1991–1996 років відбувались ті події, які радикально вплинули на перетворення України, її владних інституцій, визначення характеру правового регулювання суспільних відносин тощо. Саме у цей період постає питання нової Конституції України, обрання нових засад побудови держави, принципів організації влади.

Перший етап пов'язаний із виникненням державного управління як деякого тотального управління, коли держава виступала єдиним суб'єктом, примушуючи населення до виконання законів. Таке управління повністю базувалося на політичній владі. Воно являло собою систему впливів органів і чиновників на суспільство. Громадяни тут зобов'язані надавати державі послуги, що забезпечують її управлінські функції, серед яких не останню роль відіграє примус [109].

У період 1996–2004 років уся діяльність органів державної влади була спрямована на реалізацію конституційних принципів (постулатів) у різних сферах державного будівництва.

Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи готувала необхідні законодавчі ініціативи, працювала над розробкою стратегії необхідних перетворень. На законодавчому рівні це втілювалося у прийнятті низки законодавчих актів.

Концепція адміністративної реформи 1998 року передбачала створення більш ефективного апарату державного управління, заклала основи реформування державної служби та адміністративно-територіального устрою України.

При цьому, як зазначається у науковій літературі, адміністративна реформа не може проводитися без паралельних змін в інших сферах суспільного життя. До здійснення адміністративної реформи має бути вироблено комплексний підхід, який включав би у собі як зміни у площині права, так і у площині політики. Незважаючи на наявність і наукових розробок, і практичних дій щодо приведення у життя адміністративної реформи, і досі залишається безліч питань, які потрібно вирішити з метою побудови ефективної системи державного управління в Україні. Існуючі позиції вчених з питань адміністративної реформи настільки розрізнені, мають таку амплітуду пропозицій, є настільки різними за змістом у них науково-конструктивним (чи, навпаки, деструктивним) потенціалом, настільки відрізняються за науково-теоретичною базою та філософсько-

світоглядними й методологічними уявленнями, що назріла потреба в систематизації відповідних позицій [110].

До етапів адміністративної реформи належать:

– розробка та офіційне схвалення Концепції адміністративної реформи та Програми здійснення адміністративної реформи. На цьому етапі мають бути розв'язані першочергові питання, пов'язані з поточним удосконаленням елементів існуючої системи державного управління;

– запровадження організаційно-правових засад реформування ключових елементів системи державного управління;

– поглиблення трансформаційних процесів, формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів державного управління.

Головним об'єктом адміністративної реформи виступає державне управління. Враховуючи положення Концепції адміністративної реформи, можна говорити про такі цілі та завдання державного управління як [111]:

1. Створення, підтримка і забезпечення добробуту громадян, їх прав і свобод, задоволення соціальних потреб та інтересів. У цьому випадку йде мова про так зване забезпечувальне управління. Держава здійснює управління організаціями, які відіграють у житті суспільства важливу соціально-культурну роль, виконують суспільно-корисні функції; діяльність цих організацій і установ спрямована на виховання і навчання людей, задоволення їх інтересів, підвищення добробуту. Це завдання переважно здійснюється спеціальними органами управління у сфері соціально-культурного життя і господарського будівництва.

2. Забезпечення суспільного порядку і безпеки. Вирішення цього завдання спрямовано на захист правопорядку, самої держави і громадян від загрозованої небезпеки. Для вирішення цього завдання створюють спеціальні органи державного управління, що наділяються відповідними повноваженнями.

3. Державне регулювання процесів, що відбуваються у сфері соціального, економічного і культурного життя, державна підтримка деяких

підприємств, установ, організацій. У цьому випадку йдеться про особливу державну підтримку деяких галузей економіки, окремих виробництв, розвитку підприємництва. Типовими інструментами такого виду державного управління є план, субсидія, дотація.

4. Створення і забезпечення ефективної роботи механізму оподаткування. Це завдання державного управління виділяється особливо, тому що від якісного функціонування механізму збору податків залежить добробут усього суспільства. Вирішення цього завдання спрямовано на зміцнення фінансової основи держави, тому органи державного управління у даному випадку можуть застосовувати не тільки регулятивні механізми, а й примусові заходи.

5. Створення кадрового потенціалу управління (державної служби). Це завдання особливо важливе тому, що саме державні службовці практично виконують функції державного управління, маючи для цього необхідні повноваження.

Як відзначає Н.Т. Гончарук, на етапі 1997–2004 рр. важливим здобутком адміністративної реформи в Україні стала можливість визначити в довгостроковій перспективі державну політику перетворень у відповідній сфері. Натомість реалізація окремих положень Концепції адміністративної реформи виявилася фрагментарною. Серед здобутків доцільно виділити структурно-функціональну перебудову системи органів виконавчої влади центрального рівня, що суттєво впорядкувало її та значно підвищило статус міністерств як розробників секторної політики, а також реорганізацію урядового апарату в структуру, що лише забезпечує роботу Кабінету Міністрів України. Важливим позитивним кроком у напрямі зростання політичної ролі міністрів та розвитку професійної державної служби стало розмежування політичних та адміністративних посад. Разом з тим зазначені нововведення не були підкріплені іншими змінами, необхідними для повної реалізації відповідних ідей концепції, що значно зменшило ефект від її упровадження. Водночас приблизно дві третини положень були або взагалі

не реалізовані, або реалізовані з певними, подекуди значними, відхиленнями. Отже, доводиться констатувати, що протягом 1997–2004 рр. очікуваного прогресу в здійсненні адміністративної реформи досягти не вдалося [112].

На початку 2000-х років було розпочато дискусію з приводу продовження конституційного процесу в Україні та прийняття нової Конституції України, що було реалізовано шляхом внесення змін у 2004 році.

У період 2005–2009 рр. Україна стала членом Світової організації торгівлі, що вплинуло на зміну правил ведення бізнесу, експорту/імпорту товарів та інших технічних процедур, пов'язаних із цим. Саме цей етап незалежності України характеризувався змінами в організації вищої державної влади, зокрема повноваження Президента України були скорочені на користь Верховної Ради України, а Прем'єр-міністр України залежав і політично, і юридично від парламентської коаліційної більшості. Однак конституційні зміни не призвели до покращення управлінської діяльності, а навпаки деформували деякі її сфери, що потребувало нових змін до Конституції України.

Третій етап в еволюції державного управління пов'язаний з логічним продовженням розвитку сучасних його характеристик. Для нього властиво додаткове збільшення типів суб'єктів, знаковими серед яких є громадяни та інституції громадянського суспільства як суб'єкти самоврядування. Суб'єктами виступають інститути державного управління, суб'єкти, які формують цінності і цілі (політики і депутати, посадові особи, чиновники), суб'єкти місцевого самоврядування (посадові особи, чиновники місцевого самоврядування), громадяни як суб'єкти, суб'єкти впливу (ЗМІ, громадська думка). Деякі чинники вбачаються лише в історичній перспективі як стратегічна мета розвитку – антикорупційні технології, захист прав людини, підготовка та прийняття управлінських рішень, електронне управління, телекомунікації, тренінги, інтерактивне навчання, взаємодія, моніторинги та самоаудит. Цінності – державні, цивільні, довіра до громадян. Перевага принципам єдності влади, гуманізму, субсидіарності, зростання якості

державно-управлінських послуг. Третій етап характеризується постнеокласичною методологією. Якщо класика і неокласика функціонували як знання-відношення, орієнтовані на досягнення властивостей світу, то постнеокласика функціонує як «знання-інструмент», орієнтований на ствердження людини в світі. Тобто, не пріоритетність науково-технічних і технологічних засад суспільства, не держави загалом, не певних соціальних верств суспільства і навіть не усереднено статистичної (структурованої) людини, а людської особистості індивіда, його винятковості і самоповаги [113].

Даний етап характеризувався також складними і неоднозначними змінами, зростанням напруженості в суспільстві, завершенням кругообігу еліт, ідеологічними і ціннісними зсувами. Замість переходу до консолідованої демократії та забезпечення незворотності демократичного процесу, революція принесла Україні «дисфункціональну» демократію, двовладдя, політичну кризу [114].

Державне управління на цьому етапі являє собою систему взаємоузгоджених управлінських впливів, взаємодій і самоврядної діяльності. Це створює важливі умови для скорочення управлінського апарату за допомогою навчання самоврядній діяльності населення.

У 2010 році Конституційним Судом України було відмінено так звану конституційну реформу 2004 року. Україна повернулась до президентсько-парламентської республіки 1996 року.

На сучасному етапі розвитку України звісно ж постає питання ефективності державного управління, оптимізації діяльності органів публічної адміністрації. Саме у цей період відбуваються нові судово-правова, адміністративна, медична реформи та ін. Загалом 21 реформа на кінець 2012 року. Такі зміни звичайно ж не могли відобразитись на рівні та якості державного управління.

Отже, аналіз становлення і розвитку методології державного управління в Україні дає можливість стверджувати про наступну періодизацію:

1. Радянський період розвитку методології державного управління (1918–1990 рр.):

- розвиток системи державного управління у 1920–1930-х рр.;
- розвиток державного управління від початку Другої світової війни до 1953 року;
- період «відлиги» (1953–1964 рр.);
- період «застою» (1960–1970-ті рр. – до середини 1980-х рр.);
- період «перебудови» (1985–1990 рр.).

2. Сучасний період розвитку методології державного управління (1991 р. – по теперішній час):

- перший етап (1991–1996 рр.) – становлення України як незалежної та самостійної держави;
- другий етап (1996–2004 рр.) – розбудова конституційних інститутів;
- третій етап (2005–2009 рр.) – перегляд внутрішньої та зовнішньої політики; поглиблення євроінтеграційного курсу України;
- четвертий етап (2010 р. – по теперішній час) – оцінка та перегляд основних постулатів державотворення в Україні.

Таким чином, з точки зору методології наукового пізнання, розвиток України як незалежної і демократичної держави є складним, поліфункціональним, політико-правовим та державно-управлінським процесом. У нашій державі активізується процес розбудови державної та правової систем, відбуваються зміни соціально-економічного характеру. Методи державного управління також зазнають змін, вони не є уже виключно партійними чи методами-примусу як у радянський період державного управління, однак потребують свого подальшого удосконалення та поглиблення з орієнтацією на добробут людини.

2.2. Розвиток методології державного управління у сучасній Україні

Державне управління сучасної України характеризується постійними змінами у сфері владно-управлінської діяльності. Відбувається перехід до сталого розвитку держави. Період становлення державно-правових механізмів здійснення публічної влади на засадах демократизму, гуманізму та верховенства права пройшов. 2010-ті ставлять перед Україною вирішення нових викликів та загроз. В їх основі лежать як внутрішні, так і зовнішні загрози. До внутрішніх загроз сталого розвитку країни належать стрімке зростання внутрішнього боргу та відповідно зовнішнього боргу перед міжнародними фінансовими структурами, відсутність структурних реформ у реальному секторі економіки, нестабільність законодавства, незавершеність ряду реформ та ін. Зовнішні виклики також породжують нестабільність у державному управлінні. До таких зовнішніх факторів слід віднести загальні процеси економічної стагнації, невирішеність України у її зовнішньополітичних прагненнях. Усе це породжує необхідність подальшого теоретичного обґрунтування як усієї системи державного управління, так і її методології, оскільки через наукову наповненість тих процесів, які забезпечуватимуть сталість розвитку України, її державне управління буде здатним забезпечувати виконання стратегічно важливих цілей та завдань.

Сьогодні Україна перебуває у подальшому вдосконаленні всіх сфер своєї діяльності. На даному етапі державотворення відсутні ознаки стабільності, постійно відбуваються зміни як у політиці, так і в економіці, що у свою чергу опосередковано чинить відповідний (і не завжди позитивний) вплив на розвиток державного управління. Сучасний етап державного управління повинен характеризуватись постнеокласичною методологією.

Варто відзначити, що сучасний етап розвитку методології державного управління в Україні (поч. з 2010 р.) позначається прийнятим Рішенням Конституційного Суду України щодо визнання неконституційними змін до

Конституції України від 08.12.2004 року. Цим актом судової влади було відновлено модель державного управління 1990-х – поч. 2000-х рр. Саме це певною мірою повертає методологію державного управління до наукових постулатів 1990-х рр.

Про необхідність нового етапу правової та конституційної реформи Президент Віктор Янукович зазначив у своєму Посланні до Українського народу «Україна XXI століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації» (червень 2010 р.). Президент в ідею «республіканізму» вклав тезу повернення до реального народовладдя і збалансування повноважень гілок влади, а також реформування судочинства.

17.05.2012 року Указом Президента України № 328/2012 було утворено Конституційну Асамблею як спеціальний допоміжний орган при Президентові України [115].

Конституційну Асамблею було створено з метою напрацювання пропозицій щодо змін до Конституції України на основі узагальнення практики реалізації Основного Закону України, з урахуванням досягнень та тенденцій розвитку сучасного конституціоналізму, забезпечення залучення в установленому порядку до такої роботи провідних учених, представників громадянського суспільства і різних політичних сил, міжнародних експертів Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), експертів інших міжнародних установ та організацій.

Діяльність такого органу конституційного правотворення у кінцевому результаті повинно призвести до появи фактично нової Конституції України у вигляді конституційних змін. Звичайно ж, зміна основ державного та суспільного ладу, порядку формування вищих органів державної влади призведе й до зміни якості державного управління. Тому відповідні заходи із реформування конституційного поля держави повинні відбуватись на засадах відповідних принципів державного управління, методології державного управління, про які уже йшла мова у підрозділі 1.2 цього дисертаційного дослідження.

Радник Президента України, керівник Головного управління з питань конституційно-правової модернізації Адміністрації Президента М. Ставнійчук дала чітке визначення майбутнього конституційного майданчика. Конституційна Асамблея України – це не просто дорадчий орган при Президенті, а майданчик широкої громадянської дискусії, де на різних рівнях братимуть участь: а) влада і опозиція, б) політичні партії (парламентські і позапарламентські); в) НУО та експертне співтовариство. Також слід зазначити, що у розумінні М. Ставнійчук конституційно-правова модернізація не обмежується змінами до Конституції або її нової редакції. У нинішніх умовах доцільно забезпечити удосконалення (зміну) окремих положень (розділів) Основного Закону держави з подальшим їх розвитком шляхом прийняття відповідних конституційних законів, інших актів законодавства України, підзаконних нормативно-правових актів і, безумовно, якісне впровадження прийнятих новел на практиці. Першим кроком конституційно-правової реформи має стати модернізація інституту виборів, адже виборча система є модулятором майбутньої політичної системи. Не можна відкладати і проведення істинної судово-правової реформи, покликаної забезпечувати захист прав і свобод людини і громадянина. Предметом конституційної модернізації повинні також стати місцеве самоврядування, територіальна організація, адміністративна реформа [116].

Саме це ще раз свідчить про всеохоплюючу модернізацію не лише конституційно-правового поля держави, але й усіх державних і суспільних сфер. Від становлення та розвитку державного управління – до оптимізації та модернізації владно-управлінської діяльності. У цьому закладені й цілі методології державного управління як наукової бази обґрунтування державно-управлінських рішень на шляху реформування системи публічної влади в Україні.

20 травня 2010 року Верховною Радою України було затверджено Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік. У цій Державній програмі здійснено оцінку тенденцій соціально-

економічного розвитку України у 2009 році та запропоновано першочергові заходи для подолання кризових явищ. Серед таких заходів й були ті, що можна віднести до сфери державного управління:

1. Упорядкування надання адміністративних послуг: 1) підготувати та подати проекти змін до відповідних законодавчих актів України та внести зміни до власних актів стосовно позбавлення повноважень з надання адміністративних послуг державних підприємств, установ та організацій, що не мають статусу бюджетних установ, та покладення таких повноважень на органи виконавчої влади – міністерства, інші центральні органи виконавчої влади; 2) здійснити з урахуванням Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 року № 66, заходи щодо перегляду розмірів плати за надання цих послуг – міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.

2. Оздоровлення державних фінансів: 1) підвищення ефективності бюджетних витрат: упорядкування державних цільових програм, зокрема: проаналізувати якість виконання державних цільових програм та ефективність використання головними розпорядниками отриманих бюджетних коштів; скоротити перелік державних цільових програм, які фінансуватимуться з державного бюджету, залишивши ті з них, реалізація яких спрямована на вирішення невідкладних проблем у 2010 році (державні цільові програми, які не увійдуть до зазначеного переліку, фінансувати переважно за рахунок інших джерел надходження коштів (місцеві бюджети, кошти замовників тощо); підготувати проекти нормативно-правових актів щодо дострокового припинення діючих програм, які втратили свою актуальність або їх виконання надалі є неефективним; підготувати пропозиції щодо включення діючих (актуальних) програм в укрупнену програму (за основними пріоритетами); 2) з питань приватизації: створення чіткої, прозорої законодавчої бази з питань приватизації державного майна,

врегулювання та вирішення проблем приватизації попередніх років; уточнення формулювань та критеріїв віднесення об'єктів державної власності до таких, що не підлягають приватизації, для оптимізації структури державної власності; удосконалення процесу передприватизаційної підготовки та процесу прийняття рішення про приватизацію для розвитку та забезпечення динамічності цих процесів; визначення способів приватизації, які забезпечать підвищення ефективності приватизації та прискорення цього процесу; унормування питань продажу державними органами приватизації земельних ділянок державної власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації; забезпечення прозорості та відкритості процесів приватизації шляхом постійного інформування громадськості про процеси приватизації.

3. Оздоровлення банківської системи, зокрема запровадження механізмів ефективного управління у державних банках.

Відповідні заходи, передбачені Державною програмою економічного і соціального розвитку України на 2010 рік, мають важливе значення й для державного управління, оскільки відповідні цілі та задачі були поставлені синхронно із реформами з оптимізації публічної влади.

Варто також зазначити, що Кабінетом Міністрів України розроблені Основні напрямки економічного і соціального розвитку України на 2013–2014 роки, однак Верховна Рада України відхилила відповідний законопроект.

Необхідно констатувати, що на сучасному етапі розвитку державного управління посилюються процеси із реформування професійної державної служби, про що свідчить прийняття нового Закону України «Про державну службу» [117]. Цим Законом було змінено підходи щодо визначення посад державних службовців, запроваджено нову класифікацію категорій та рангів, управління державною службою, розширено види дисциплінарних стягнень, переглянуто умови матеріально-фінансового забезпечення державних службовців.

Зокрема, згідно із нормами нового Закону України «Про державну службу» посади державної служби залежно від характеру та обсягу посадових обов'язків поділено на п'ять груп (*група I* – посади керівника, заступників керівника державного органу, членів державного колегіального органу, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, та їх апарату, органу влади Автономної Республіки Крим та його апарату; голови, заступників голови місцевої державної адміністрації; *група II* – посади керівників, заступників керівників самостійних структурних підрозділів державного органу, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апарату, органу влади Автономної Республіки Крим та його апарату, місцевої державної адміністрації; керівників, заступників керівників державного органу, юрисдикція якого поширюється на територію однієї чи кількох адміністративно-територіальних одиниць, та його апарату; *група III* – посади керівників, заступників керівників структурних підрозділів державного органу, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апарату, органу влади Автономної Республіки Крим та його апарату, місцевої державної адміністрації; керівників, заступників керівників структурних підрозділів державного органу, юрисдикція якого поширюється на територію однієї чи кількох адміністративно-територіальних одиниць, та його апарату; *група IV* – посади в державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, органі влади Автономної Республіки Крим та їх апараті, які передбачають здійснення функцій з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів та не передбачають здійснення керівних функцій; *група V* – посади в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим та їх апараті, які не передбачають здійснення керівних функцій та функцій з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів).

Отже, зі вступом Закону України «Про державну службу» з 1 січня 2014 року в Україні мають розпочатися процеси із удосконалення підходів щодо проходження державними службовцями їхньої державної служби, що неодмінно вплине на якість державного управління в цілому.

Важливим етапом змін у методології державного управління є надання сервісного характеру державно-владної діяльності. Свідченням цьому є прийняття 6 вересня 2012 року Закону України «Про адміністративні послуги» [118].

Сам факт запровадження в Україні адміністративних послуг свідчить про зміну ідеології державного управління і все-таки повернення його у сторону забезпечення добробуту громадян.

Адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на принципах:

- 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності;
- 2) стабільності;
- 3) рівності перед законом;
- 4) відкритості та прозорості;
- 5) оперативності та своєчасності;
- 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг;
- 7) захищеності персональних даних;
- 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг;
- 9) неупередженості та справедливості;
- 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень.

Отже, реформування державного управління через державне регулювання окремих суспільних сфер, модернізація професійної державної служби, запровадження адміністративних послуг є свідченням подальшого розвитку публічної адміністрації в Україні.

Для втілення зазначених вище заходів необхідно продовжувати проведення в Україні адміністративної реформи, серед наступних завдань якої є [119]:

- визначити й сформулювати, чого прагне держава в середньостроковому і довгостроковому періодах;

- визначити й описати механізми, які необхідні для досягнення середньострокової і довгострокової мети. Система органів управління має відповідати поставленій меті розвитку держави. Система органів та інституцій не є догмою і не є самоціллю адміністративної реформи. Вона повинна інституційно обслуговувати процес виконання поставленого завдання;

- система управління державою повинна мати достатньо ресурсів для виконання управлінської функції, але не повинна споживати занадто багато ресурсів з огляду на їх відносну обмеженість. Тобто має працювати принцип ефективності й результативності;

- підтримка людей. Модель майбутньої системи влади має забезпечити доступ людей до публічних послуг та усунення корупції під час надання цих послуг. Якщо система управління цього не забезпечує, то будь-які цілі вищого порядку не мають сенсу. Це фундаментальне завдання держави, заради виконання якого держава і створювалась. Люди делегували державі частину своїх прав і платять податки не для того, щоб пишатись своєю належністю до громадянства чи нації, а з прагматичною метою – щоб держава взяла на себе частину їх турбот. Якщо цього не відбувається, жодних цілей в економічному чи політичному лідерстві досягти неможливо, або ці досягнення будуть дуже жорсткими і закінчатся кризою. Реформа

управління державою повинна мати своєю кінцевою метою підвищення рівня життя в країні.

Н.Р. Нижник пропонує здійснити Україні перехід на модель стійкого соціально-економічного розвитку. Такі заходи передбачають наступне [120]:

- створення для народу України середовища проживання, що відповідає історичним, духовним та матеріальним потребам, які склались, та забезпечення їх безпеки;

- повне розкриття творчого та ділового потенціалу людей, зацікавлених у результаті своєї праці, гармонійно вписаної в державну концепцію управління, збіг особистих і державних інтересів;

- вихід України в безумовні лідери серед країн світу, що рухаються шляхом стійкого розвитку;

- досягнення соціальної стабільності суспільства;

- ефективне подолання у стислі терміни і з мінімальними витратами системної кризи;

- відновлення виробництва та досягнення добробуту більшості людей на основі науково-технічного прогресу, розширення відтворення та управління народним господарством;

- відтворення систем життєзабезпечення суспільства та всіх видів соціального захисту;

- завершення формування нового типу державності України;

- створення організаційно-правових умов для розвитку й закріплення відносин між різними формами власності, що необхідно для становлення сучасної ринкової економіки;

- формування й зміцнення суспільних інститутів, що забезпечують стійкий та надійний демократизм суспільства і держави;

- створення та втілення в життя соціальних і адміністративно-правових регуляторів, що гарантуватимуть конституційно проголошений комплекс прав, свобод і обов'язків громадян України;

- формування та практичне здійснення державної політики, спрямованої на модернізацію всіх сторін господарського життя держави, розвиток освіти, науки і культури в суспільстві;

- здійснення організаційних, правових, економічних, інформаційних та інших заходів щодо розвитку та використання можливостей потенціалу суспільства;

- забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки, сприятливих умов для життєдіяльності населення, налагодження взаємопроникнення та рівноправного співробітництва всіма державами світового співтовариства;

- досягнення гармонійного, збалансованого та взаємозв'язаного розвитку територій і регіонів у взаємодії їх з центральною державною владою.

Для виконання заявлених завдань у контексті реформування державного апарату влади, оптимізації державно-управлінської діяльності важливо також мати на увазі, що такі заходи можливі лише за сталого соціально-економічного розвитку країни.

Важливим критерієм сучасної методології державного управління є її людиноцентризм. Підтвердженням цьому є проведена адміністративна реформа, усі цілі якої спрямовані на вирівнювання відносин влади і громадян. Сучасні цілі і задачі державного управління пов'язані у першу чергу із забезпеченням основоположних прав та свобод людини і громадянина.

Як зазначається у науковій літературі, в основу системної цілеспрямованої управлінської діяльності має бути покладена засаднича концепція, базують парадигма, що організовує та спрямовує весь процес комунікацій. Водночас, як свідчить практика, ефективність вітчизняної державної політики значно втрачається через невизначеність теоретичної позиції. У сфері суспільних комунікацій в Україні зроблено перші кроки та закладено необхідне наукове й практичне підґрунтя для успішного переходу до публічного діалогу. На сьогодні необхідно

побудувати спільну роботу практиків та теоретиків комунікацій з метою сприяння розвитку демократії, упровадження публічного управління в Україні. Це також дасть можливість сприяти підвищенню якості та ефективності самих комунікацій. Сучасний етап розвитку українського суспільства вимагає зміни парадигми в регулюванні процесів обміну інформацією, як це відбувається в демократичних країнах, де значне місце відводиться налагодженню зворотного зв'язку, громадському контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Організуючи перехід до публічного управління, ми маємо пам'ятати, що більшість проблем державного управління знаходяться в тісному взаємозв'язку та залежать одна від одної як ланки єдиного ланцюга зв'язків, тому необхідно шукати саме ту головну ланку, через яку можна вплинути на системну організацію всієї роботи. Необхідно зауважити, що тенденції до визначення людиноцентризму ключовим організуючим принципом властива країнам із «зрілою» демократією. В Україні також потрібна об'єднувальна ідеологія і відповідні стратегії дій, які б виходили з неї. Отож, слід визнати людиноцентризм ключовим принципом організації публічного діалогу та управління й забезпечити відповідний процес комунікації між владою та громадськістю [121].

Важливим методологічним принципом функціонування сучасного державного управління є принцип демократизму, який сформувався у зв'язку із проголошенням Україною демократичною державою та побудовою інститутів громадянського суспільства.

Як відзначають теоретики державного управління, обов'язковою ознакою державного управління в умовах демократії є своєрідна заборона абсолютизації концентрації влади. Таким чином, якщо характеризувати державне управління як загальну функцію держави, а не тільки як функцію органів виконавчої влади, то тоді цей імператив може бути сформульований так: жодному з державних органів не може належати вся повнота державної влади в частині владного впливу на суспільні відносини, оскільки для кожної

галузі влади існує чітка конституційно-правова заборона здійснювати не притаманні їй функції. Логічним наслідком згаданого вище обмеження управлінської діяльності є постійне дотримання жорсткої заборони на концентрацію влади в руках однієї особи чи обмеженого кола осіб. Дотримання цієї вимоги забезпечить не лише панування права, а й демократизм державного управління, стабільність у розвитку суспільних відносин, гарантує сучасну систему державного управління від небажаних негативних ефектів зловживання владою, від виникнення авторитарних тенденцій в управлінському процесі, а також від небезпечних феноменів бюрократизації системи державного управління, зрощення політики з бізнесом. Застосовуючи поняття «державне управління» у вузькому значення, маємо наголосити, що демократичне функціонування виконавчої влади передбачає, з одного боку, її сувору підзаконність, а з другого – наявність розвиненої системи контролю (як державного, так і недержавного) за її діяльністю. Поняття «державного управління» в широкому аспекті означає, що це управління завжди здійснюється системою державних органів, які структуровані та діють за принципом поділу державної влади [122].

Виходячи з цього, реальний стан державного управління залежить від методів управління, які використовуються у процесі здійснення владно-управлінської діяльності. Однак, це ускладнюється тим, що існують чимало факторів, які пов'язані між собою або кардинально відрізняються.

Наукові дослідження та набутий в Україні досвід свідчать, що річ не тільки і не так у системі управління, як у методах і засобах впливу на соціально-економічні процеси, в умінні їх застосовувати з урахуванням особливостей історичного й поточного розвитку. Світовий та вже власний український досвід, а також наукові дослідження дають можливість визначити ідеологічні й методологічні основи, які зумовлюватимуть ефективне державне управління економікою. Вони передбачають такі ідеологічні основи управління: перше – формування такої системи

державного управління, щоб і виконавча влада, і приватні власники виконували свою роботу в єдиному правовому полі; друге – уникнення конфліктів завдяки досягнутому взаєморозумінню в політичному та економічному житті країни; третє – формування відкритого суспільства, приватної власності, «здорових» ринкових відносин (включаючи конкуренцію), вільної торгівлі; четверте – розвиток культури, особливо духовної, та надання пріоритетності виконанню соціальних завдань, які стають наріжним каменем структурних перетворень в економіці [123].

Аналіз нинішнього стану економіки й культури свідчить про недостатність реальних можливостей дотримання окреслених основ управління, що створює величезну складність виконання регулювальних функцій державою і, природно, подолання труднощів у соціально-економічній сфері країни [124].

Розвиток України як національної держави, покликаної забезпечити формування громадянського суспільства з усіма притаманними такому суспільству якісними ознаками, неможливий без ефективної влади і системи державного управління.

Також проблемним полем, що породжує низку суспільних проблем з наслідками неефективної діяльності влади з наданням послуг суспільству, є відсутність демократичних інституційних стандартів професійної діяльності як державної служби в цілому, так і державних службовців зокрема. Ця корінна проблема розкладається на дві локальні проблеми: відсутність стандартів публічних послуг, відсутність компетенційних стандартів щодо державних службовців. До того ж, нагальною проблемою є запровадження принципів публічної політики, що передбачає залучення громадськості до процесу прийняття рішень, оцінювання ефективності політики.

На нашу думку, розвиток інституту державного управління можливий при наявності таких умов:

– переорієнтація діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб на обслуговування суспільства;

– запровадження «клієнтських» методів у наданні адміністративних послуг;

– розмежування на практиці політичних і адміністративних посад органів державного управління, підвищення професіоналізму та розробка стандартів компетентності державних службовців.

Під час формулювання проблем державного управління і державної політики необхідно акцентувати увагу на самому факті складності цього процесу. Проблеми набувають форми, що ускладнює їх розв'язання (невдоволення, побоювання, розчарування, занепокоєння). На відміну від задач з математики чи фізики політичні проблеми є неструктурованими, складними й суперечливими. Вони мають комплексний характер і містять низку конфліктів, оскільки: люди, які хочуть називатися політиками, у своїй діяльності керуються здебільшого особистими інтересами; досягнення консенсусу щодо цілей є нереальним; важко уявити весь спектр альтернативних рішень та їх наслідків. Формулювання проблеми не є ані систематичним, ані науковим; «залежить від бачення реальності, інтуїції, уяви, творчого підходу та талану». Політичні проблеми виникають, як сузір'я; перетинаються, накладаються та наштовхуються одна на одну. Правильне формулювання проблеми визначає підхід до її подальшого розв'язання [125].

Можна констатувати, що Україна «зависла» між минулим (де також є дві складові: перша – роки незалежності, які майже всі пройшли за інерцією розвитку радянських стратегій; друга – історичне минуле, яке було суперечливим й конфліктним для української соборності) і інноваційним майбутнім (глобалізацією, розпадом національних держав, технологічним та науковим прогресом світових наукових шкіл). Можемо припустити, що такий

стан частково є наслідком геополітичного становища України та притаманних українському соціуму соціетальних властивостей [126].

Державне управління України в епоху постмодерну потребує інноваційних змін в управлінні економікою, соціальними процесами, освітою, наукою, інформаційним простором тощо з урахуванням всіх викликів ери інформаційного суспільства, зокрема формування нової неократичної еліти, нової культури взаємодії в соціумі, нових підходів до конфронтації та комунікації, урахуванням ментального забруднення суспільства. І воно приречено на ці зміни. Фактично мова йде про зміну парадигми соціокультурного розвитку, взаємодії держави як апарату управління з суспільством «мережевого соціуму». Така постановка питання потребує напрацювання нових механізмів державного управління для конкретних сфер управління інформаційним полем, політичними діями, економічними та соціальними реформами, міграційними процесами на основі осмислення існуючих реалій соціокультурного, політичного та класового середовища та сучасних тенденцій розвитку глобального світу. Водночас намагання використання державного механізму для задоволення потреб частини еліти, накопичення приватного капіталу за рахунок суспільних ресурсів, силові методи згортання демократичних та глобальних свобод, нехтування сучасними перетвореннями в системі управління призведуть до поглиблення розколу між державою, як системою, та суспільством, як соціокультурним середовищем. Завданням для наступних наукових пошуків має стати: глибинний науковий аналіз впливу інформаційних технологій на розвиток сучасної національної держави як інституту управління; аналіз світового досвіду державного реагування на створення «паралельної реальності» в соціальних мережах; пошук потенційних шляхів взаємодії держави і суспільства в постмодерному світі з нульовими втратами та збереженням і розвитком держави [127].

Важливо також зазначити, що розглядаючи питання методології державного управління, автори говорять про функції методології.

Автори зазначають, що методологія в діяльності людей відіграє дуже значну роль. Однак її призначення й особливо функції, осмислені сучасною наукою, не дозволяють зрозуміти справжні можливості методології, роблять її явищем сакрального типу. В узагальненому вигляді роль методології зводиться до того, що вона забезпечує здійснення діяльності, її рух до кінцевого результату. Зокрема, наводяться такі функції сучасної методології [128]:

- критична – забезпечує критику організації діяльності з погляду неадекватності використовуваної методології результатам діяльності;
- критеріальна – забезпечує перевірку істинності, правильності тих або інших дій. Неодноразово перевірені методології виступають своєрідними гарантіями істини, якщо тільки вони застосовуються коректно;
- орієнтаційна – формує орієнтири, сприяє конкретизації напрямів, змісту і методів діяльності. Методологія усуває невизначеність у процесі діяльності;
- аналітична – забезпечує аналіз діяльності з погляду її ефективності і результативності. Методологічний аналіз являє собою специфічний різновид аналізу методологічного змісту діяльності;
- евристична – виступає джерелом та інструментом одержання нових ідей. Багато видатних ідей сучасної науки виникли в процесі взаємодії методології і теорії;
- фінальності – забезпечує результативність, фінальність діяльності. Методологічне забезпечення робить діяльність реальною, що досягає цілком визначеного результату;
- інструментальна – виступає як інструмент діяльності, дає обґрунтування її методів;
- світоглядна – являє собою методологічний аспект світогляду, бачення дійсності з погляду методів дії;
- технологічна – сприяє технологізації діяльності, забезпечує її операціоналізацію і раціоналізацію;

– прогностична – сприяє передбаченню майбутніх ситуацій у процесі діяльності.

При цьому, вважаємо, що однією із основних функцій методології є системна функція, оскільки саме вона сприяє тому, що організація державного управління відбувається на єдиних визначених засадах та відповідають єдиним критеріям (принципам). Саме системність як принцип організації владно-управлінської діяльності здатна не тільки сформулювати парадигму сучасного державного управління, але завдяки йому можливим є відстеження і негативних тенденцій, які можуть чинити системі державного управління негативний вплив та призводити до деструкції публічної адміністрації.

У системній функції виокремлюють функцію системного аналізу. Вона сприяє наступному: актуалізації проблеми; оцінки ступеню розробленості проблеми; формування гіпотези на вирішення проблеми; аналіз наслідків застосованих заходів (гіпотези).

Як відмічено у науковій літературі, здійснення аналізу і синтезу системного опису предмета досліджуваної проблеми обумовлюється необхідністю уточнення: понятійного апарату; множинність властивостей предмету; вербальних формул вирішення проблеми. З'ясування властивостей предмету досліджуваної проблеми здійснюється також за допомогою компаративного аналізу відомих концепцій та теорій [129].

Звідси випливає, що методологія державного управління має характер поліфункціональності та здатна до вироблення нових теорій та концепцій науки державного управління, обґрунтування категорій та понять.

Таким чином, розвиток методології державного управління в Україні продовжується на основаних принципах державного будівництва 1990-х років. Зміст сучасної методології складають комплекс методів та методологічних зв'язків між різними інститутами державного управління, що виражаються у науковому пошуку та пізнанні здійснюваних державою заходів. Важливу роль у сучасному державному управлінні відіграють

загально визнані ідеї про основоположні права та свободи людини і громадянина. Більшість наукових праць висвітлює порядок організації владно-управлінської діяльності через забезпечення загальносуспільних інтересів над державними з метою досягнення суспільного блага. Публічна адміністрація повинна віднаходити баланс власних інтересів з інтересами громадян, громадських утворень, соціальних спільнот у сфері державного управління.

2.3. Особливості методології в окремих сферах державного управління

Практика державного управління в Україні свідчить про необхідність вироблення методології управління у різних сферах суспільного життя. Це обумовлюється сукупністю тих наукових задач і проблем, якими охоплена галузь знань «Державне управління». Виходячи з цього, методологію державного управління в окремих сферах цієї галузі можна розглядати через галузеве державне управління та їх механізми, державну службу та місцеве самоврядування. Саме ці три складові галузі знань «Державне управління» утворюють в цілому теоретико-методологічний каркас для усієї галузі знань.

Важливо відмітити, що на даному етапі суспільного розвитку України продовжуються активні процеси модернізації різних сфер суспільного життя країни. У такій загальній системі державницької модернізації важливим є забезпечення відповідними інструментами та засобами управлінської діяльності органів державного управління, посадових та службових осіб.

Як уже відмічалось у цьому дисертаційному дослідженні, основою методології державного управління є спрямовуюча роль наукових засобів на досягнення суспільного блага в цілому та блага кожного індивіда зокрема. Тому характерною рисою сучасних модернізаційних процесів державного

управління України є їх соціальний характер. Це проявляється зокрема у відповідних соціальних змінах.

Про такий підхід у державному управлінні зазначає І.І. Черленяк. На його думку, поняття «соціальні зміни» в транзитній країні повинно бути особливо змістовним. Воно повинно передбачати «суб'єктну» зміну індивідуальної та колективної поведінки акторів (суб'єктів) змін, зміну будови та функцій соціальних структур, практик діяльності, зміну способу та статусу функціонування вже існуючих соціальних груп та народження нових груп. Передбачати зміну практик взаємодії індивідів, соціальних структур, соціальних організацій між собою та з інститутами держави та органами державного управління. Джерелом суб'єктних змін є об'єктні (об'єктивні матеріальні) зміни технологічних, демографічних, політичних, екологічних складових життєдіяльності країни, держави. Джерелом соціальних змін є також діяльність держави як об'єктивна реальність, як результат ефективної або неефективної роботи системи державного управління, як результат вдалого або невдалого вибору державної соціально-економічної політики. В свою чергу, джерелом об'єктних матеріальних змін є діяльність та зміна якості суб'єктів (акторів) соціальних змін. Оскільки така циклічність є основою соціальних змін, то необхідно досліджувати та враховувати феномен самоорганізації як важливий фактор соціальних змін. Необхідно відзначити, що зміни мають для кожного із учасників, чинників та джерел змін різну спрямованість, швидкість, обсяг та масштаб. Принципи, згідно з якими формується політика соціальних змін, неминуче здійснюють обернений зв'язок на формування інтересів та складу акторів політичної системи, що в свою чергу впливає на спосіб та зміст формування системи влади та державного управління. Налаштовується деяка кругова взаємозалежність причин та наслідків. У цьому зв'язку вибір концепції соціальних змін, вибір шляху соціальної модернізації є дуже важливим. Цей вибір має визначати форму взаємодії між політичною системою та системою

державного управління, між цілями та засобами реформування владно-політичної та соціально-економічної систем [130].

Методологія різних сфер державного управління неодмінно має ґрунтуватись як на загальних, так і спеціальних підходах формування інструментального, операційного базису з метою вироблення теоретичних понять та категорій із відповідних питань державного управління. Однак у кожному із таких підходів необхідно уміло поєднати організаційні засоби, без яких уявити державне управління неможливо, та індивідуальні засоби, які, як правило, пов'язуються із суспільними запитами та вимогами, що висуваються від соціальних груп, індивідів та інших суб'єктів. Тут варто зазначити й про функціональний характер методології, оскільки кожна сфера державного управління відіграє певну роль у життєзабезпеченні суспільства в цілому.

Варто зазначити, що основою стабільної інституційної структури держави є система рутинних соціальних взаємодій членів суспільства (громадян держави). Стабільність таких взаємовідносин забезпечується наступними факторами:

1. Кожний агент виконує визначену функцію, яка взаємодіє з функціями іншого. Подібна взаємозалежність поширюється на довгий ланцюжок інституційних зв'язків, які втілюються у системі взаємозалежних організацій, установ. Взаємозалежність всіх учасників інституту забезпечується і тим, що кожен, працюючи за себе, виконуючи індивідуальну задачу, у той же час працює на загальне благо, підвищуючи діяльність усього інституту.

2. Легітимізація інституту держави, цінностей, які регулюють взаємодії у ньому. Норми поведінки учасників інституту, установлений порядок речей, відносин, існуюча практика взаємовідносин визнаються учасниками інституту, усім суспільством.

3. Незалежність інституційних елементів держави від нових учасників та деперсоніфікація останніх [131].

I.I. Черленяк пропонує набір інструментів для формування технології оптимізації організаційних систем державного управління [132]:

1. Структурний підхід. Основи цього підходу були розроблені в рамках класичної теорії менеджменту. Базується на принципі домінування ролі різних типів організаційної структури при вирішенні завдань організації.

2. Функціональний підхід. Започаткований роботами представників класичної теорії менеджменту та поглиблений роботами представників неокласичної теорії та сучасної ситуаційної теорії управління. У функціональному підході на основі попереднього досвіду, на основі аналогів або певних теоретичних стандартів встановлюється певний вихідний набір типових функцій, які деталізуються та пов'язуються з конкретним підприємством, установою. Ідея функціонального підходу полягає у визначенні меж між підрозділами за принципом функціональних областей.

3. Структурно-функціональний підхід. Оскільки функції повинні виконувати або елементи організації, або групи елементів об'єднані в деякі підрозділи, то для виконання складних завдань неминуче елементи необхідно об'єднувати в деякі структури. Структурно-функціональний підхід є основою для побудови організаційних технологій.

4. Процесний підхід. Передбачає мінімальний рівень накопичення ресурсів та спрямований на створення проміжних або кінцевих форм продукту. При цьому система управління організації орієнтується як на управління кожним продуктивним процесом зокрема, так і на взаємодію продуктивних процесів в організації як цілого. При процесному підході повинна бути передбачена система оцінки якості кожного продуктивного процесу як автономно, так і в розмірах організації як цілого.

5. Проектний підхід. Виник в рамках «нової школи управління». Головною ідеєю побудови проектної організаційної структури є не шлях компонування структури та інструментів для забезпечення виконання певних функцій або відтворення певних процесів, а шлях створення та підтримки проекту. Діяльність організації розглядають в деяких випадках повністю як

сукупність проектів, що виконується або готується до виконання. Перевагами управління за проектами є велика гнучкість підходу при композиції структур та завдань, скорочення кількості управлінців та рівнів делегування повноважень, чіткість у визначенні форм персональної відповідальності, зміна організаційних інтересів, стимулів, мотивацій в порівнянні із установленими традиційними стандартами.

6. Техніка адаптивного управління. Концепція адаптивного управління бере свій початок із кібернетики. Адаптація – це накопичення та використання інформації для досягнення оптимального за певними критеріями стану системи або поведінки системи при частковій невизначеності початкових умов в змінних зовнішніх умовах. Адаптивною системою управління об'єктом називають таку систему, в якій в результаті внутрішніх та зовнішніх властивостей об'єкта відбуваються зміни структури та параметрів регулятора управління з метою забезпечити стабільність функціонування об'єкта.

Однак необхідно наголосити, що найбільш вагомим методом організації державного управління, який розроблений І.І. Черленяком, є синергетико-системологічний метод. Зокрема, названий підхід дозволяє вивчати та моделювати розвиток і процеси адаптації організаційних систем соціальної природи. Він дозволяє конструювати моделі таких змін в соціальних системах, що відбуваються із якісною зміною складності цих систем. Інформаційні та комунікаційні аспекти самоорганізаційного процесу досліджуються та аналізуються на основі розробленої автором синергетично-рефлексивної моделі соціальної самоорганізації та управління. Синергетико-системологічний підхід та сконструйовані на його основі моделі еволюції компонент тріади «країна-суспільство-держава» дозволяють розглядати та прогнозувати процеси розвитку організованої складності в цивілізаційному вимірі якості вказаної тріади. Послідовне застосування алгоритму синергетико-системологічного підходу до тріади «країна-суспільство-держава» дозволяє артикулювати: сучасне державне управління має ту

особливість своєї екзистенції, що повинно здійснюватися на «фоні» неперервних соціальних змін; державне управління повинно служити одним головних засобів забезпечення прогресивних соціальних змін; за рахунок взаємодії системи державного управління та процесу соціальної самоорганізації необхідно забезпечувати ефект рекурсивної рефлексії для вдосконалення якостей системи суспільних ресурсів, соціального капіталу, політичної системи, економічної системи, системи державної влади та управління [133].

На нашу думку, важливим у дослідженні галузевих сфер державного управління (механізмів державного управління) є застосування програмно-цільового методу, який впливає із такого ж принципу державного управління. На особливу увагу заслуговує й аналіз програмно-цільового принципу управління. За допомогою цього принципу можливо розділити проблему на складові частини (завдання), виявити їх взаємозв'язок, пріоритети, виділити провідну ланку в сукупності завдань, визначити умови для їх комплексного вирішення. Лише за кінцевим результатом можна визначити, наскільки ефективна проведена систематизація цілей розвитку, обрані шляхи, методи розподілу і використання ресурсів для досягнення цілей. Основним питанням щодо застосування цільового принципу в управлінні є визнання ролі мети як вихідного елемента будь-якої дії. Це, у свою чергу, викликає підвищення вимог до обґрунтування (формулювання, встановлення) і вибору цілей на будь-якому рівні управління; визначення методів взаємозв'язку та збалансування цілей різних рівнів, окремих ланок; зацікавлених груп та осіб; здійснення переходу від цілей до конкретних заходів з їх реалізації. У сучасних умовах з підвищенням складності об'єктів управління та їхніх зв'язків із зовнішнім середовищем цільовий принцип набирає все більшої актуальності і вимагає застосування всього арсеналу методів, нагромаджених теорією і практикою управління [134].

Необхідно зауважити, що методологія державного управління різних сфер передбачає потребу у формуванні методології управління конкретною

установою чи державним підприємством. Тому недаремно у науковій літературі піднімають проблеми формування методології управління конкретною організацією. Зокрема, запропоновано відповідні методи управління, які поділено на три групи: організаційно-адміністративні, основані на прямих директивних вказівках; економічні, обумовлені економічними стимулами; соціально-психологічні, які застосовуються з метою підвищення соціальної активності працівників. Сучасна концепція управління висуває в якості пріоритетів збереження, кооперацію, якість, партнерство, інтеграцію [135].

Слід також констатувати, що пошук нових методологічних засобів розвитку державного управління, у тому числі організацією, викликано змінами, які відбуваються в економіці та соціуму протягом останніх років.

У зв'язку з цим, можна доповнити методи (інструменти) організації методології державного управління, які були наведені у цьому підрозділі [136]:

1. Системний підхід. Моделювання різних об'єктів та процесів як систем, тобто із усією сукупністю елементів, зв'язків, відносин, включаючи відносини із зовнішнім середовищем. Системний підхід розглядає організацію як відкриту систему, яка складається із сукупності взаємопов'язаних підсистем, як персонал, структура, технологія, зорієнтованих на досягнення різних цілей та умов мінливого середовища.

2. Системно-кібернетичний підхід розглядає управління як спосіб взаємодії систем, при якій одна система (суб'єкт управління) чинить певний вплив на іншу систему (об'єкт управління) з метою викликати відповідну реакцію, необхідну для адаптації до змінених умов зовнішнього середовища. В основі системно-кібернетичного підходу покладено три фундаментальні аспекти: 1) інформаційний, оскільки кожен процес пов'язаний із отриманням та обробкою інформацією; 2) управлінський, який дозволяє пояснювати функціонування процесів розвитку; 3) організаційний, який враховує упорядкованість структури та дозволяє пояснити безповоротність процесів.

3. Інтеграція процесного та функціонального підходів, що підвищує ефективність управління в цілому.

4. Комплексний підхід. Комплексне приведення умов функціонування організації у відповідності із мінливими умовами зовнішнього середовища.

5. Ситуаційний підхід. Розглядає управління організацією у вигляді множинної кількості варіантів поведінки, які забезпечують ефективне функціонування та розвиток в умовах динамічного та невизначеного зовнішнього середовища.

6. Стратегічний підхід базується на різних школах стратегічного розвитку (школи планування, дизайну, позиціонування, когнітивізму, зовнішнього середовища та ін.).

7. Стратегічне експериментування передбачає перехід від сталого процесу прийняття рішень до експериментального процесу.

У розрізі актуальних питань державної служби також існує система відповідних теоретико-методологічних засад її формування, реалізації та припинення. Зокрема, вони спрямовані на розвиток інституту державної служби, удосконалення статусу державних службовців, нормування професійної діяльності державних службовців, підвищення рівня управлінської діяльності і надання управлінських послуг, професіоналізації державної служби тощо.

Наприклад, у своєму дослідженні професійної мобільності державних службовців, І.В. Шпекторенко звертається до методології, яку називає розробкою універсальних принципів, засобів та форм наукового пізнання в рамках процесу професіоналізації державного службовця, виходячи з особливостей об'єкта – у відношенні як теорії, так і емпіричної діяльності. Це проводиться в рамках певної системи знань (менеджмент, управління людськими ресурсами, психології, педагогіки, андрагогіки), створюваних науковими школами, і які відрізняються від інших своїми пояснювальними принципами і засобами дослідницької і практичної роботи. Ці принципи не поширюються до загальносвітоглядного рівня, але можуть бути застосовані

до більш широкого кола наук. Найважливішим завданням методологічного забезпечення є визначення засобів та прийомів наукового дослідження. Такими можна вважати, наприклад, концепцію системного наукового аналізу, синтез, декомпозицію, абстрагування, індукцію, дедукцію, логічний метод, динамічний метод; нормативний метод; параметричний метод; конкретно-історичний метод, структурний та структурно-функціональний методи та ін. На цьому рівні розробляються і загальні проблеми побудови наукового дослідження, способи здійснення теоретичної та емпіричної діяльності, зокрема – загальні проблеми аналізу, побудови і обстеження. Методи емпіричного пізнання – спостереження, самообстеження, аналіз анкетних даних, порівняння – забезпечують отримання інформації з досвіду для підтвердження теоретичних гіпотез (наприклад, психодіагностичне опитування та ін.). Найбільш розповсюдженими методами дослідження даної проблематики є опитування: соціологічні опитування, анкетування та інтерв'ю. Додатковими методами досліджень у таких випадках можуть бути інші методи аналізу та побудови (наприклад метод структуризації цілей, метод моделювання) чи використання експертно-аналітичних методів. Такий підхід обумовлений також тим, що державне управління як вид діяльності має різні аспекти, наприклад академічний (освітній, науковий) і практичний, демократичний, бюрократичний, локальний, регіональний та глобальний тощо (і має різні механізми: політичний, правовий, організаційний, економічний, соціальний). Це дає підстави розглядати проблеми з позиції цілісності й зв'язності галузей державного управління. Особистісний аспект у рамках особистісно-орієнтованого чи індивідуально-орієнтованого підходу відбивається в «методології індивідуалізму». У цьому аспекті корисна диференціальна психологія, яка займається дослідженням характеру і витоків індивідуальних та групових відмінностей у поведінці. Психологічний метод у центр дослідження ставить людину як конкретного індивіда та орієнтує на вивчення суб'єктивних механізмів, психологічних мотивацій поведінки, базуючись на закономірностях функціонування людської психіки [137].

Питання забезпечення управління на місцевому рівні у рамках місцевого самоврядування також мають вагоме значення для усієї системи державного управління, оскільки у даному випадку важливе місце посідають лінійні зв'язки між загальнодержавними рішеннями (на центральному рівні) та місцевими рішеннями. Враховуючи усі складності, якими характеризують сучасний стан місцевого самоврядування в Україні, формування відповідних теоретико-методологічних підходів до реалізації влади територіальної громади на місцях є одним із ключових питань науки державного управління.

Зазначаючи про місцеве самоврядування, деякі автори пропонують розглядати питання місцевого управління як самоорганізацію українського суспільства [138]. Зокрема, для налагодження тісних взаємовідносин держави та суспільства в управлінні, потрібна не локальна і не фрагментарна, а постійна та стійка суспільна самоорганізація у поєднанні з ефективним державним управлінням. Слід зважити також на ту обставину, що на рівні територіальних громад потрібно сформулювати загальне уявлення щодо подальшого розвитку взаємовідносин держави та суспільства в управлінні. У зв'язку з чим, на першому етапі виникає необхідність проведення послідовних організаційних заходів з метою подолання відчуження громадян від процесів управління, відповідно на другому – застосування ефективних форм управління з метою широкого залучення громадян до цього процесу. Послідовність застосування організаційно-правових заходів та адекватність їх сприйняття населенням, вимагають відповідного аналізу громадянської самоорганізації на місцях, визначення в цілому доктринальної пріоритетності до самоорганізації людини та системного дослідження етапів самоорганізації в Україні. Суспільна самореалізація на рівні територіальних громад – це практичне втілення принципів самоорганізації, що відбувається на засадах єдності та духовності (духовний чинник), з урахуванням виробленої стратегії та тактики від стороннього впливу, насамперед, економічного рейдерства та проявів незаконного втручання посадових осіб у діяльність громади (організаційний чинник) та проявляється через створення об'єктів духовного

плану та майна громадської власності (матеріальний чинник). Самореалізація в управлінні полягає у створенні безпосередньо мешканцями населених пунктів відповідних структур – громадських рад, для життєзабезпечення певної територіальної громади та з метою розв’язання нагальних проблем громадян [139].

Складовим елементом методології державного управління є методологія розвитку міста. Вона, у свою чергу, виконує певні функції, які пов’язані з процесом наукового пізнання та регулюванням практики використання методів ефективного соціально-економічного розвитку міст шляхом аналізу їх стану та планування розвитку. А сама результативність та ефективність розвитку залежить від наукового осмислення та впровадження теоретично обґрунтованої методології управління сучасною соціально-економічною системою міста. Розвиток методології управління розвитком міст як цілісної соціально-економічної системи впирається у такі принципово важливі, ще не вирішені питання, як [140]:

- відсутність теоретично і експериментально обґрунтованих законів організації та розвитку містобудівних систем для динамічних умов України;

- неефективний механізм впровадження методичних і теоретичних розробок в практичну діяльність, поглиблення розриву між теорією і практикою містобудування;

- відсутність дієвого механізму розподілу повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- недосконалість бюджетного механізму особливо з питань фінансового забезпечення місцевих органів влади тощо.

Звісно ж, що реалізація державного управління у різних сферах потребує застосування і політичних методів управління, оскільки така діяльність відбувається у політико-правових умовах. Перехід до стійкого розвитку людства означає узгодження інтересів усіх суб’єктів політики, і передусім окремих країн, із ростом можливостей світового співтовариства як цілого. Це створює об’єктивні передумови для оптимізації політичної

стратегії, що дає можливість забезпечити безконфліктний розвиток на міжнародному рівні. У методологічному аспекті управлінська парадигма стійкого розвитку дає можливість підвищити ефективність політичного та державного управління через застосування системи верифікованих показників і процедур при аналізі політики окремих країн та тенденцій до її змін. В основі цієї методології знаходиться встановлення взаємозв'язку між ресурсним потенціалом (потужністю) країни та її політичною стратегією. Вказану методологію доцільно застосувати і для обґрунтування внутрішньополітичної стратегії, зокрема у процесі бюджетного планування. У подальших дослідженнях найбільш актуальною проблемою є розробка системи критеріїв та індикаторів для збільшення ефективності державного управління за окремими напрямками діяльності [141].

Як чітко встановлює А.М. Балашов, управлінська парадигма стійкого розвитку дозволяє сформулювати тут достатньо оригінальну методологію аналізу. Для визначення політичного курсу країни доцільно характеризувати її через певні дихотомічні ознаки, що дають можливість структурувати політичні орієнтири у залежності від напрямів економічної діяльності. Оскільки мова йде про розробку загальної технології, то вона має бути придатна як для політичного лідера, так і на рівні регіону. По-перше, це випуск та споживання продукції у внутрішньому та зовнішньому аспектах. По-друге, це динаміка виробництва у контексті військової та цивільної складових. По-третє, це динаміка засобів виробництва та виробництва людського капіталу [142].

Таким чином, методологія окремих сфер державного управління характеризується поєднанням як загальної методології державного управління, так і спеціальних методів та інструментів, за допомогою яких відбувається реалізація владних повноважень та управлінських функцій на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.

Висновки до другого розділу

У межах даного розділу здійснено аналіз становлення і розвитку методології державного управління в Україні, що дозволяє сформулювати ряд узагальнюючих положень.

1. На становлення і розвиток методології державного управління в Україні вплинули такі напрями досліджень державної дійсності та організації суспільного життя як емпіризм, позитивізм, підхід «типового ідеалу», агностицизм, модернізм і постмодернізм, неокласицизм і постнеокласицизм, парадигмальний підхід, екзистенціалізм.

2. Аналіз становлення і розвитку методології державного управління в Україні дає можливість стверджувати про наступну періодизацію:

Радянський період розвитку методології державного управління (1918–1990 рр.):

- розвиток системи державного управління у 1920–1930-х рр.;
- розвиток державного управління від початку Другої світової війни до 1953 року;
- період «відлиги» (1953–1964 рр.);
- період «застою» (1960–1970-ті рр. – до середини 1980-х рр.);
- період «перебудови» (1985–1990 рр.).

Сучасний період розвитку методології державного управління (1991 р. – по теперішній час):

- перший етап (1991–1996 рр.) – становлення України як незалежної та самостійної держави;
- другий етап (1996–2004 рр.) – розбудова конституційних інститутів;
- третій етап (2005–2009 рр.) – перегляд внутрішньої та зовнішньої політики; поглиблення євроінтеграційного курсу України;
- четвертий етап (2010 р. – по теперішній час) – оцінка та перегляд основних постулатів державотворення в Україні.

3. Сучасний стан розвитку методології державного управління характеризується необхідністю використання як державно-управлінських засобів наукового пізнання, так і загальнофілософських, соціологічних, політичних, правових засобів та інструментів. На даному етапі у сутності методології відбувається формування теоретичних основ розуміння взаємовідносин держави і особи через забезпечення інтересів особи в основі структурно-логічної системи методів державного управління.

4. Вітчизняна практика демократичного врядування ґрунтується на філософських ідеях, принципах державного управління, стандартах державно-управлінської діяльності, що забезпечують здійснення важливих державницьких заходів.

5. Акцентовано особливу увагу на пізнавальній ролі адміністративної реформи. Визначені особливості проведення реформи органів виконавчої влади на різних етапах сучасного державотворення України.

6. Важливим критерієм сучасної методології державного управління є її людиноцентризм. Підтвердженням цьому є проведена адміністративна реформа, усі цілі якої спрямовані на вирівнювання відносин влади і громадян. Сучасні цілі і задачі державного управління пов'язані у першу чергу із забезпеченням основоположних прав та свобод людини і громадянина.

7. Проаналізовано сучасний етап методологічного розвитку державного управління. Зроблено висновок, що державне управління не може цілком і повністю відійти від радянських методів управління. З одного боку, держава проголосила євроінтеграційний курс, а з іншого – залишаються невирішеними цілий комплекс питань облаштування публічної адміністрації, питань реалізації владних управлінських функцій у різних сферах суспільного розвитку.

8. Методологія різних сфер державного управління неодмінно має ґрунтуватись як на загальних, так і спеціальних підходах формування інструментального, операційного базису з метою вироблення теоретичних

понять та категорій із відповідних питань державного управління. Однак у кожному із таких підходів необхідно уміло поєднати організаційні засоби, без яких уявити державне управління неможливо, та індивідуальні засоби, які, як правило, пов'язуються із суспільними запитами та вимогами, що висуваються від соціальних груп, індивідів та інших суб'єктів. Тут варто зазначити й про функціональний характер методології, оскільки кожна сфера державного управління відіграє певну роль у життєзабезпеченні суспільства в цілому.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ РОЗВИТКУ МЕТОДОЛОГІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Реалізація методології державного управління в умовах реформування публічної адміністрації в Україні

Державне управління як соціогуманітрана комплексна наука у першу чергу спрямовує свій методологічний інструментарій на вирішення важливих питань розвитку держави. Тобто, необхідно вести мову про ті заходи, які держава здійснює на шляху удосконалення як своєї управлінської діяльності, так похідних від такої діяльності, що забезпечують сталий розвиток різних суспільних сфер.

Одним із важливих документів, який окреслює в цілому напрями перспективного розвитку України як держави є Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [143], яким визначено основні принципи внутрішньої і зовнішньої політики України. Існування такого законодавчого акта є дуже важливим, оскільки ним визначено методологічний каркас для обрання Україною внутрішнього та зовнішнього курсу держави.

Зокрема, внутрішня зовнішня політика України ґрунтується на таких принципах: пріоритетність захисту національних інтересів; верховенство права, забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, повага до гідності кожної особи; рівність усіх суб'єктів права власності перед законом, захист конкуренції у сфері економічної діяльності; здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; відкритість та прозорість процесів підготовки і прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування; забезпечення сталого розвитку економіки на ринкових засадах та її соціальної спрямованості; забезпечення балансу загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів; свобода,

соціальна справедливість і творча самореалізація, участь громадян в управлінні державними і суспільними справами; соціальне партнерство та громадянська солідарність.

У свою чергу, зовнішня політика України ґрунтується на таких принципах: суверенна рівність держав; утримання від загрози силою або її застосування проти територіальної цілісності або політичної незалежності будь-якої іноземної держави; повага до територіальної цілісності іноземних держав та непорушності державних кордонів; вирішення міжнародних спорів мирними засобами; повага до прав людини та її основоположних свобод; невтручання у внутрішні справи держав; взаємовигідне співробітництво між державами; сумлінне виконання взятих на себе міжнародних зобов'язань; пріоритет загальновизнаних норм і принципів міжнародного права перед нормами і принципами національного права; застосування Збройних Сил України лише у випадках актів збройної агресії проти України, будь-яких інших збройних зазіхань на її територіальну цілісність і недоторканність державних кордонів, боротьби з міжнародним тероризмом та піратством або в інших випадках, передбачених міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; застосування міжнародних санкцій, контрзаходів та заходів дипломатичного захисту відповідно до міжнародного права у випадках міжнародних протиправних діянь, які завдають шкоди Україні, її громадянам і юридичним особам; своєчасність та адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам Україні, її громадянам і юридичним особам.

Очевидно, що інтеграційно Україна перебуває між країнами ЄС та пострадянськими державами у питаннях реалізації своєї зовнішньої і внутрішньої політики. Усі пострадянські держави проходять тривалий шлях політичної та соціально-економічної трансформації. У політичній науці прийнято говорити про демократичний транзит від тоталітаризму колишнього СРСР до плюралістичної демократії західного зразка.

Варто зазначити про те, що Україна намагається на даному етапі використати кращий досвід зарубіжних країн на шляху побудови прозорою та ефективною публічною адміністрацією. Цьому слугує проголошений курс України на її євроінтеграцію та наближення українського законодавства до законодавства Європейського Союзу.

В умовах продовження в Україні адміністративної реформи, реформування органів публічної адміністрації й досі залишається одним із актуальних питань державного управління в Україні. Важливість дослідження теоретико-методологічних засад перетворень, змін та модернізації системи органів державного управління має важливе значення для виправлення деформацій і відхилень, які виникли у результаті проведених заходів.

Систему публічної адміністрації в Україні можна представити як сукупність державних органів та установ, посадових осіб, які уповноважені виконувати управлінські функції у всіх сферах державного та суспільного життя. Тобто, виконання управлінської функції, належність до відповідної системи державних органів, наявність відповідної компетенції, яка визначена нормативно-правовими актами, дає можливість стверджувати про належність відповідного суб'єкта владних повноважень до публічної адміністрації.

Необхідно констатувати, що в основі публічної адміністрації покладають систему органів виконавчої влади, на які безпосередньо покладено обов'язки із державного управління певними групами суспільних відносин, які перебувають під впливом держави згідно із законодавством України.

Систему органів виконавчої влади в Україні складають Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади відповідного територіального рівня, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації.

Функціонування саме такої системи органів виконавчої влади необхідно пов'язувати із закладеними напрямами адміністративної реформи 1998 року.

Необхідно зазначити, що побудова та удосконалення системи й підсистем органів виконавчої влади відбуваються з урахуванням необхідності єдиного центру керівництва економічними та соціальними справами на підставі планування, ринкових відносин, рівності всіх форм власності, поєднання галузевого й територіального принципів управління, їх централізації з відповідною самостійністю регіонів і окремих адміністративно-територіальних одиниць, господарською самостійністю підприємств, об'єднань та інших суб'єктів [144].

В.В. Голубь характеризує шляхи ефективно організації системи органів виконавчої влади. На її думку, передумовою будь-яких системних соціальних змін є завжди не стільки вплив саме суб'єкта управління на суспільство, скільки зворотній вплив суспільства на систему політико-адміністративного управління й безпосередньо на стратегії діяльності його апарату. У зв'язку з цим ще більше актуальним стає й питання переорієнтації самої системи державної служби на задоволення інтересів громадян, забезпечення рівноваги між державними, суспільними й корпоративними інтересами, питання децентралізації управління, розмежування функцій управління, делегування відповідальності, а також демократичний контроль з боку суспільства за діяльністю системи політико-адміністративного управління [145].

Нагадаємо, що у 2010 році Президентом України було взято курс на реформування публічної адміністрації в Україні шляхом оприлюднення Указу «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [146].

Згідно із цим Указом Президента України було затверджено Схему організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади з такими відповідними рівнями:

I. Міністерства (всього 18).

II. Центральні органи виконавчої влади (державні служби, агентства, інспекції, Адміністрація Державної прикордонної служби України, Національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та реалізації інфраструктурних проектів, Пенсійний фонд України; всього 52).

III. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (всього 5).

Крім цього, в Указі Президента України визначено центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України.

Однак відповідними заходами не поставлено крапку у реформуванні органів виконавчої влади, оскільки на порядку денному висуваються нові виклики та ризики державного управління, що спричиняє динаміку у структурі та перетвореннях органів виконавчої влади.

Варто відмітити й про необхідність реформування місцевого рівня системи органів виконавчої влади, зокрема місцевих державних адміністрацій. Відповідні завдання поставлені Указом Президента України «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території» № 307/2013 від 24 травня 2013 року [147].

Зокрема, визначено такі напрями удосконалення роботи місцевих державних адміністрацій:

– визначення механізму передачі місцевим державним адміністраціям повноважень органів виконавчої влади вищого рівня, у тому числі повноважень територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

– удосконалення механізму взаємодії центральних органів виконавчої влади з місцевими державними адміністраціями.

Для цього, в Указі передбачаються зокрема такі заходи:

– надання міністерствами, центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, інформації місцевим державним адміністраціям, необхідної для здійснення місцевими державними адміністраціями покладеного на них державного контролю;

– виконання розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій, прийнятих у межах їх компетенції, відповідними територіальними органами центральних органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

– попереднє погодження звільнення з посад керівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади, призначення на посади та звільнення з посад їх заступників, керівників структурних підрозділів територіальних органів центральних органів виконавчої влади, що забезпечують реалізацію повноважень інших центральних органів виконавчої влади, та їх заступників з головами відповідних місцевих державних адміністрацій та не допускати звільнення з посад, здійснення зазначених призначень на посади без одержання таких погоджень;

– здійснення погодження призначення на посади, звільнення з посад стосовно керівників у територіальних органах центральних органів виконавчої влади, що утворені в містах обласного значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи, з головами обласних державних адміністрацій;

– забезпечення дієвої взаємодії з органами прокуратури, іншими правоохоронними органами у питаннях забезпечення на відповідній території виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян;

– посилення державного контролю, покладеного на місцеві державні адміністрації, у тому числі за збереженням і раціональним використанням державного майна, станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням зобов'язань перед бюджетом, за охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці, використанням та охороною земель, інших природних ресурсів, охороною пам'яток історії та культури; діяльністю забудовників, пов'язаною із залученням коштів фізичних та юридичних осіб;

– запровадження практики регулярного заслуховування колегіями місцевих державних адміністрацій інформації про роботу територіальних органів центральних органів виконавчої влади, їх структурних підрозділів, що забезпечують реалізацію повноважень інших центральних органів виконавчої влади, про роботу підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади; розроблення та внесення в установленому порядку за результатами таких слухань пропозицій щодо вдосконалення діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади, їх структурних підрозділів, взаємодії таких органів, підрозділів, підприємств, установ та організацій з місцевими державними адміністраціями;

– розгляд колегіями місцевих державних адміністрацій питань про відповідність займаній посаді керівників, інших працівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади, керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади, та порушення головами місцевих державних адміністрацій у встановленому порядку вмотивованих питань із цього приводу на підставі прийнятих колегією рішень.

Отже, з аналізу останніх положень випливає, що процес реформування органів публічної адміністрації в Україні триває, що ще раз підтверджує тезу про постійну видозміну владно-управлінських функцій держави, пов'язаних із виникненням нових реалій суспільного розвитку. Важливим на цьому

шляху є методологічне забезпечення відповідних процесів, аби отримані результати мали здатність забезпечувати не лише виконання поставлених завдань, але й у цілому реалізувати цілі та напрями усієї системи державного управління.

Одним із засобом реалізації державного управління є передбачена відповідна форма дій, якими позначається діяльність органів публічної адміністрації. У такому випадку слід говорити про управлінську процедуру як інструмент реалізації владних повноважень у конкретно визначеному органі державної влади, за конкретних обставин, із наявністю кола відповідних суб'єктів, а саме головне – це зміст такої форми управлінської діяльності, який полягає у сукупності управлінських кроків (один за одним) з метою досягнення відповідного результату. Тому удосконалення управлінських процедур у державі має важливе методологічне значення для реалізації державного управління. Одним із способів такого удосконалення є реформування державно-управлінської (адміністративної) діяльності, яка зачіпає не лише структурно-функціональний бік існування публічної адміністрації, але виконує програмно-цільову роль у формуванні схеми (порядку) реалізації владних повноважень.

З приводу цього у науковій літературі справедливо відзначають, що управлінські процедури – це фактор забезпечення чіткого функціонування апарату державного управління; забезпечують повноту, всебічність і об'єктивність аналізу проблем і дослідження обставин конкретних справ, встановлення істини, правильне та справедливе застосування матеріальних норм; сприяють науковому обґрунтуванню державного управління, участі в ньому наукових установ, запровадженню сучасних методів державного управління; створюють умови для реалізації прав, законних інтересів і обов'язків громадян, а також підприємств, організацій та інших об'єктів управління; допомагають розвитку демократичних засад в управлінні, широкій участі у ньому громадян і громадських організацій, врахуванню суспільної думки; дають змогу економити сили, засоби і час працівників

апарату управління; допомагають втілювати в життя принцип відповідальності кожного органу управління, посадової особи за доручену справу [148].

Необхідно відмітити, що на шляху оптимізації державного управління в Україні варто ще раз відмітити і про децентралізацію, розмежування та збалансування повноважень органів виконавчої влади різних рівнів, у тому числі як по вертикалі, так і по горизонталі. Саме відсутність чітких меж повноважень у виконанні владних функцій між різними органами виконавчої влади, особливо центральних органів виконавчої влади (міністерств, служб, агентств, інспекцій) призводить до того, що правильно продумані кроки адміністративної реформи на практиці не дають відчутного ефекту, оскільки при цьому використовується не інтегративний метод реалізації реформи, а лише окремі підходи, які здебільшого стосуються організаційного та структурного факторів перетворень владно-управлінської моделі держави. У даному випадку Україні корисним буде досвід зарубіжних країн, зокрема з приводу організації публічної адміністрації, формування публічної служби, територіальна організація публічної влади та інші важливі сфери державного управління. У цьому ракурсі важливо звернути увагу на впровадження у державне управління останні 20-30 років концепції нового державного менеджменту* (автори М. Тернер, Д. Галм, К. Худ, Д. Обзорн, Т. Гелбер та ін.).

Зокрема, у Великій Британії у 1997 році було прийнято «Зелену книгу: оцінювання та оцінка в Уряді», якою передбачалось проведення оцінки державних програм розвитку [149].

У 1999 році Уряд Великобританії розробив «Білу книгу модернізації уряду Великобританії». Одним із аспектів цієї урядової програми було застосування інноваційних підходів до реформування державного управління

* Названа концепція реформування публічної адміністрації англійською мовою називається «*New Public Administration*», тому у перекладі можна застосовувати «нове публічне управління», «новий публічний менеджмент», «нове державне управління», «новий державний менеджмент».

та упровадження відповідних інноваційних заходів у роботу конкретного державного органу влади [150].

У 2001 році у Великобританії з'явилась «Помаранчева книга: управління ризиками», в якій фактично було закладено передумови та визначено порядок упровадження нового державного менеджменту через створення системи подолання ризиків у державному управлінні [151].

У 2002 році Уряд Великобританії видав документ, згідно якого узагальнив ризики нового державного менеджменту [152]. Зокрема, наголошується на тому, що для реформування публічної адміністрації у відповідності до сучасних вимог необхідно сформувати ризики, які стоять перед державним управлінням та шляхи їх подолання із застосуванням сучасних інноваційних підходів, у тому числі використання електронних інформаційних ресурсів, мережі Інтернет.

У результатів прийняття таких документів було сформовано три блоки ризиків упровадження нового державного менеджменту: зовнішні ризики (політичні, економічні, соціально-культурні, регулятивні та екологічні); операційні ризики (надання управлінських послуг); організаційні (зміни видів діяльності відповідного органу влади) [153].

Здійснення заходів із реформування публічної адміністрації на основі нового державного менеджменту розпочалось і у Канаді. Зокрема, у 2001 році було прийнято документ «Інтегрована структура ризик-менеджменту» (IRMF), згідно якого передбачалась модернізація методів управління в урядових організаціях та впровадження інновацій через створення системи урядових зобов'язань [154].

У 2004 році було видано «Керівництво із впровадження інтегрованого ризик-менеджменту» [155], призначеного для використання з IRMF. Зокрема, було сформульовано, що інтегрований ризик-менеджмент – це безперервний, проактивний та системний процес розуміння ризиків, управління ними, та комунікації відносно ризиків у рамках всієї організації. Мова йде про прийняття стратегічних рішень, що включає у собі такі етапи: розробка

корпоративного профілю ризику; створення функції; практичне застосування; забезпечення безперервного навчання.

У 2009 році у Канаді було прийнято Інструкцію із таксономії ризиків як всестороннього, загального та стабільного набору категорій ризиків, який використовується в організації [156].

У 2010 році було підготовлено узагальнюючий документ – «Структура для менеджменту ризиків», яким було визначено методологію державного управління ризиками:

- визначення видів ризиків на усіх рівнях;
- встановлення методів управління відповідними ризиками;
- застосування методів управління у конкретній ситуації;
- прийняття рішення із визначенням кола відповідальних керівників;
- навчання із уміння застосування методів управління ризиками у державному управлінні;
- приведення практики управління ризиками у відповідності до встановлених методів.

Реалізація нового державного менеджменту як нової методології державного управління здійснюється у Сполучених Штатах Америки. Зокрема, мова йде про впровадження такого державного управління, який забезпечував би баланс корпоративних та соціальних інтересів, однак будь-яка управлінська діяльність у США повинна ґрунтуватись на ефективному використанні бюджетних коштів, а також така діяльність повинна завжди перебувати під внутрішнім та зовнішнім контролем.

У США було прийнято за останні 30 років великий масив документів, які було покладено в основу реформування публічного управління, тому варто назвати один із останніх документів 2011 року – «Основи ризик-менеджменту», у якому приділено увагу порядку оброблення інформації відомчими органами та правильного прийняття на цій основі рішень [157].

Слід зауважити, що ризики державного менеджменту мають своїм походженням ті ризики, що виникають у корпоративному управлінні [158].

У Франції принципові напрями державної реформи – це підвищення ефективності держави і наближення її до громадян. У напрямі створення більш ефективної держави визначено такі заходи: покращення управління людськими ресурсами; удосконалення бюджетного процесу; реформування адміністративної структури на центральному рівні; покращення процесу підготовки законів; підвищення відповідальності діючих служб; підсилення керування державними підприємствами; проведення ефективної політики щодо нерухомості; врахування європейських і міжнародних вимірів державної реформи; підсилення внутрішньої ефективності державної адміністрації за рахунок використання нових інформаційних і комунікаційних технологій. У напрямі наближення держави до громадян сформульовані такі завдання: удосконалення відносин між адміністраціями і користувачами державних послуг; спрощення адміністративних дій; поновлення і спрощення способів оплати послуг; удосконалення якості послуг, що надаються громадянам; продовження деконцентрації (передачі повноважень і відповідальності); покращення надання суміжних державних послуг; спрощення доступу громадян до адміністрацій через мережу телекомунікацій та Інтернет [159].

Слід констатувати про упровадження нових методів у державному управлінні відбувається і у пострадянських країнах. Наприклад, за роки своєї незалежності Республіка Молдова пройшла процес «реконструкції» адміністративних моделей радянського періоду й побудови нових інститутів управління. Однак, незважаючи на всі прийняті поправки, децентралізована система місцевих фінансів досі не сформована в Молдові. Забезпечення цього принципу має вирішальне значення для проведення успішної адміністративної реформи, ефективної системи управління та підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Що стосується забезпечення принципу субсидіарності та поліпшення якості надання державних послуг на найнижчому рівні, Молдова все ще має пройти через низку внутрішніх обговорень з подальшими послідовними змінами

принципів функціонування державної влади. Уряд Молдови ставив мету, згідно якої, форми і методи адміністрування мали бути наближені до європейських стандартів і, відповідно, усунуті залишки адміністративно-командної системи, з притаманною їй зарегламентованістю, надмірним втручанням у бізнес тощо. Реформа не була завершена у визначений термін, натомість, у грудні 2007 р. Парламент Молдови затвердив Національну стратегію розвитку на 2008–2011 рр., головною метою якої було проголошено створення умов покращення якості життя населення шляхом забезпечення постійного економічного зростання. Слід зазначити, що в Україні проведення реформ як адміністративної так і територіальної проголошувалося починаючи з перших років незалежності. Утворювалися різні комісії, групи, органи. Проте, жодних системних змін у цій сфері не відбувалося. Так само у Молдові за мету поставлені зрозумілі цілі: реформування центрального публічного управління, що передбачало здійснити через інституційну реорганізацію, покращення менеджменту людських ресурсів, оптимізацію процесу прийняття рішень, вдосконалення менеджменту публічних фінансів, впровадження нового регуляторного змісту процесу публічного управління. Проте, механізми, джерела фінансування та терміни виконання були відсутні [160].

В цілому аналіз нового державного менеджменту дає підстави виокремити такі його вектори [161]:

– приватизація зорієнтованих на ринок державних підприємств та напрямів діяльності держави (державні функції передаються приватним організаціям, як правило, на умовах укладання угод);

– зорієнтованість на клієнта (оперативне і гнучке реагування на потреби замовників державних послуг, користувачів та їх максимальне задоволення);

– децентралізація управління (децентралізований фінансовий менеджмент, управління персоналом, управління якістю роботи; делегування владних повноважень і відповідальності від центрального на нижчі рівні

державного управління, активізація діяльності місцевих органів влади та недержавних організацій у розробленні й виконанні стратегічних цілей державної політики; встановлення через систему оцінки результатів діяльності персональної відповідальності за якість роботи; наділення низових ланок владними повноваженнями, що уможлиблює ефективно ухвалювати рішення та розв'язувати проблеми місцевого значення, скорочувати чисельність державних службовців, підвищувати відповідальність організацій за досягнення результатів);

– різка зміна зорієнтованості ринкових механізмів у діяльності державних установ не на виконання правил, інструкцій, а на досягнення результатів (невід'ємні складові роботи держустанов в умовах ринку – конкуренція, вибір клієнта через тендер та ін.; розширення сфери відповідальності держустанов; широке впровадження стратегічного планування та інших інновацій).

Підкреслюючи важливість подолання ризиків при упровадженні нового державного менеджменту у державне управління, у науковій літературі зазначається про те, що особливості ризик-менеджменту в державному управлінні полягають у тому, що у державному секторі стратегічні рішення відносно впливу на ризики часто поширюються на різні організації та програми. Очевидно, що така ознака створює необхідність інтегрованого підходу до ризик-менеджменту, який передбачає мультиорганізаційний фокус та розглядається на державному рівні як крос-організаційний, тобто такий, що об'єднує усі системи та організації, відповідальні за встановлення пріоритетів, збір інформації та визначення норм і правил. Це складно досягти, оскільки ризики реалізації державної політики виникають на різних інституційних рівнях. Тому важливим є необхідність звертати увагу на системні ризики, які впливають загалом на діяльність служби [162].

З метою надання сучасному державному управлінню динамізму варто розглядати й інші методи для реформування усієї системи, тому у наукових джерелах йдеться про застосування таких провідних методологічних

принципів, як порівняння, співвідношення логічного та історичного, загального та особливого. Орієнтуючись на практику реформування в інших сферах, доцільно виокремити складники реформи, тобто визначити етапи, в основу яких покладено критерій прийняття нормативно-правового акту: необхідність політичного рішення (виявлення політичної волі); визначення відповідального державного органу; зібрання аналітичної, статистичної інформації для обґрунтування реформи; розробка проекту Концепції реформування системи органів виконавчої влади; підготовка та впровадження пілотних проектів; аналіз результатів впровадження пілотних проектів; обговорення результатів і внесення змін, з огляду на громадську думку; розробка і прийняття закону щодо конкретного сегменту виконавчої влади [163].

Н. Нижник та В. Лемак стверджують, що практично жодне із завдань адміністративної реформи не можна вирішити без відповідних змін і доповнень до Конституції України: від реального здобуття Кабінетом Міністрів України статусу вищого органу виконавчої влади до змін в адміністративно-територіальному поділі [164].

Тобто, одним із підходів до реформування державного управління слід вважати нормотворчий підхід, який передбачає системність у законодавстві, заповнення існуючих прогалин, подолання колізій тощо.

В Україні існує ціла низка проблем і суперечностей, які гальмують процес перетворень, але їх можна послідовно і компетентно подолати, враховуючи український і зарубіжний історичний досвід реформування, подолавши політичні конфронтації, використовуючи наукові методичні рекомендації теорії управління, пропагуючи необхідність і прогнози реформ, застосовуючи комплексний підхід до їх організації та втілення [165].

На можливі ризики, що виникатимуть у ході перетворень, вказуються такі як неврахування поступовості реформаційних процесів, шаблонність підходів, сліпе копіювання іноземного досвіду, невідповідність та неузгодженість нормативно-правових актів, мала поінформованість

громадськості, нівелювання реформ на нижчих рівнях організації влади та ін. Необхідна оцінка методів і способів реформування, оскільки для впровадження нової системи потрібно щонайменше кілька років. За цей час можуть суттєво змінитися умови, нормативна та інформаційна база тощо. Умовою тривалого терміну функціонування системи є її своєчасна й системна модернізація, ідеї якої закладені на етапі створення. Тож, щоб здійснювати реформування, треба бачити систему загалом. Неминучі і постійні зміни у ній повинні здійснюватися у тісній взаємодії, у поєднанні поглядів на систему «ззовні» та «зсередини», ретельній розробці та впровадженні на основі детальних, глибоких досліджень стану системи та її оточення, напрямків і заходів, спрямованих на зміни [166].

Тобто, такі фактори можна називати залежно від сфер виконання функцій держави – політичні, економічні, соціальні, організаційно-правові. Відповідно, такі фактори визначають ризики у державному управлінні та умови реформування публічної адміністрації. У цьому ракурсі важливим є досягнення поставлених результатів за мінімальних витрат ресурсів. Виникає необхідність застосування методів аналізу, синтезу та індукції і дедукції з метою збору інформації про виникнення ризиків у діяльності публічної адміністрації, коло їх обігу (динаміки), а також визначення цілей орієнтування, які мають бути виконані з метою досягнення поставлених результатів у сфері державно-управлінської діяльності, враховуючи при цьому галузеві і міжгалузеві механізми державного управління.

Особливо у наукових джерелах зазначається й про необхідність пошуку нових теоретико-методологічних підходів у реформуванні системи підготовки, перепідготовки державних службовців. Мається на увазі кадрово-ідеологічний фактор, який має свій вплив на реформування системи органів виконавчої влади. З ідеологічної точки зору необхідне впровадження нової ідеології служіння народові України, головною тезою якої повинна стати ідея «влада для народу» [167].

У науці державного управління називають чинники, які сприятимуть проведенню реформи публічної адміністрації, а саме: ефективний добір кадрів; чітка організаційна структура; адекватний контроль; кваліфіковане навчання; висока зацікавленість; практична винахідливість; вдала колективна робота; зріла управлінська філософія; достатні управлінські ресурси; зрозумілі цілі; позитивний індивідуальний розвиток [168].

Крім цього, у літературі пропонуються й такі заходи на шляху реформування публічної адміністрації як [169, с. 112-113]:

- розробити стратегію модернізації Української держави;
- розробити концепцію реформування системи державного управління;
- сформувати раціональну модель організаційної структури забезпечення адміністративної реформи і в її межах модель реформи органів виконавчої влади;
- затвердити програму і план реформування системи органів виконавчої влади України;
- забезпечити належну правову базу і підвищити відповідальність за стан проведення реформи як органів влади, так і персональну – вищих посадових осіб;
- по-шосте, розробити методики реалізації перетворень, контролю за виконанням та оцінювання здобутків реформування в кожному як у окремо взятому сегменті, так і в цілісному комплексі.

Важливо також використовувати метод моделювання, в основі чого покладено створення відповідної конструкції організації влади, реалізація якої відбувається спочатку у «пілотних» адміністративно-територіальних одиницях, а за умови успішності відбувається упровадження запропонованої моделі і у всій державі.

Незалежно від типу моделі, необхідно зазначити, що у будь-якому випадку має бути запропоновано організаційний концепт майбутньої моделі

управління, здійснено опис, а також прогнозовані ризики, які будуть виникати на етапі впровадження у державному управлінні.

При використанні методу моделювання важливо також зазначити необхідність синхронного поєднання методу прогнозування, оскільки модель управлінської діяльності, яка не матиме прогнозу її втілення, зможе призвести до ще більшої деструкції публічної адміністрації. Держава повинна отримувати ті результати, які потребує суспільство та відповідні суспільні групи, а тому прогнозування державного управління забезпечить можливість забезпечити об'єктивність тих заходів, які здійснюються на етапі реформування публічної адміністрації, що у цілому впливатиме на кількісні та якісні показники оптимізації державного управління в Україні.

Одним із важливих напрямів на думку В.С. Гошовського є контроль та нагляд за діяльністю органів виконавчої влади в Україні. Мається на увазі не та повсякденна діяльність уповноважених державних органів, які здійснюють контроль та нагляд за діяльністю органів виконавчої влади, а адміністративно-правові заходи з удосконалення контролю та нагляду за органами виконавчої влади в широкому значенні, тобто як напрям реформування діяльності зазначених органів. При цьому необхідно приділити увагу вдосконаленню антикорупційного законодавства. Важливим компонентом у реформуванні системи органів виконавчої влади є вдосконалення фінансово-правового забезпечення функціонування системи органів виконавчої влади і цьому сприятиме системний характер будь-яких змін, причому при здійсненні реформування спочатку необхідно, і це важливо, визначити функцію, яка має бути виконана, а потім вже вирішувати питання про те, який орган має її виконувати. Від цього мають залежати штатна чисельність, повноваження, порядок підпорядкування і контролю за діяльністю таких органів. Вдосконалення проходження державної служби є також одним із напрямів реформування органів виконавчої влади і від системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних

службовців залежить рівень виконання своїх службових обов'язків та рівень надання послуг відповідним особам [170].

На думку вченого, підвищення ефективності системи органів виконавчої влади здійснюється завжди наступним заходам [171]:

– заходи, спрямовані на наукове обґрунтування діяльності державних органів, в тому числі й органів, які складають систему органів виконавчої влади;

– комплекс організаційно-функціональних заходів з підвищення ефективності всієї системи органів виконавчої влади;

– заходи з матеріально-технічного забезпечення організації діяльності системи органів виконавчої влади;

– заходи з підбору, підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, які виконують свої функціональні обов'язки в органах, що складають систему органів виконавчої влади в Україні;

– заходи з фінансово-економічного забезпечення ефективної діяльності системи органів виконавчої влади;

– заходи з інформаційного забезпечення організації діяльності виконавчої влади, створення баз даних, реєстрів, забезпечення доступу до мережі Інтернет;

– заходи з оптимізації взаємодії органів виконавчої влади на «горизонтальному» рівні;

– заходи щодо підвищення ролі та місця, а також престижності державної служби в Україні;

– заходи, спрямовані на контроль та нагляд за діяльністю органів, які складають систему виконавчої влади.

Слід зауважити, що важливим компонентом здійснюваних реформ публічної адміністрації, є питання ефективності перетворень у системі органів виконавчої влади. Такий механізм ефективності включає у себе ефективне використання людських, фінансових та інших ресурсів; ефективне управління, регулювання, організація та виконання стосовно державних

програм; надання державних послуг; досягнення цілей державних програм в умовах ефективності витрат. Характер ефективності публічної влади як правило завжди відносний. Визначити критерії ефективності публічної влади уявляється можливим лише шляхом порівняння з подібними видами діяльності, з іншими періодами або із стандартом, який офіційно прийняв об'єкт аудиту. Важливим елементом механізму забезпечення ефективності публічної влади є вимірювання ефективності. З цією метою доцільно використовувати наступні критерії: показники; система вимірювання: оцінка якості; виконання (завдань, функцій, повноважень), що забезпечує визначення ефективності самого виконання, діяльності, нових ініціатив; продуктивність (спрямованість на результати), дозволяє визначити результати, які є важливими для вимірювання ефективності; ефективність (наслідки) забезпечує визначення наслідків важливих для вимірювання ефективності діяльності; якість надання послуг (імперативи визначення якості надання послуг); фінансова ефективність (економія). Крім цього слід брати до уваги таку складову механізму забезпечення ефективності як аналіз ефективності, що передбачає внутрішнє оцінювання, аудит ефективності, установи оцінювання якості; оцінювання програм [172].

Таким чином, методологія державного управління посідає одне із центральних місць у процесі реформування держави і публічної адміністрації, оскільки визначає стан функціонування органів виконавчої влади, державних підприємств, установ та організацій на кожному із етапів розвитку державного управління. Забезпечення процесу оптимізації державного управління здійснюється за допомогою системного, структурно-функціонального, програмно-цільового методів, моделювання і прогнозу, а також форм (інструментів) управлінської діяльності (управлінські послуги, управлінські процедури, управлінські договори тощо). Така наукова база реформування публічної адміністрації має на меті не лише сформувати майбутню оптимальну модель управлінського середовища, але й запобігати

ризикам, які виникатимуть при впровадженні нового державного менеджменту у сферу державного управління.

3.2. Основні напрями удосконалення методології державного управління в Україні

Розвиток Української держави прямо залежить від ефективності теорії та практики державного управління.

Суттєвим недоліком у дослідженні питань державного управління є недосконалість методологічного підходу до державно-управлінських процесів. Непоодиноким науковцями теорії державного управління не враховується, що по суті в Україні відбулось формування нового типу держави: створено та функціонують організаційно-правові засади ринкової економіки; сформована багатопартійна система; Основним законом держави закріплено гарантії прав, свобод та обов'язків громадян; в українському суспільстві проголошено політику модернізації та ін. На жаль, але і на теперішній час продовжується ігнорування досягнень суспільних наук світу, основних тенденцій наукового зростання інноваційних ідей, технологій.

Негативно на методологію державного управління впливає догматичне та нігілістичне ігнорування науки державного управління окремими вченими.

Аналізуючи наукову літературу, присвячену методології державного управління, В.Д. Бакуменко та Ю.П. Сурмін зробили висновок в «Енциклопедії державного управління» щодо перспективних напрямів розвитку методології державного управління, до яких зокрема віднесли [173]:

– по-перше, пошук обґрунтованих визначень держави як системи, формування категорійного апарату державного управління із системних позицій;

– по-друге, перетворення державного управління на соціоінженерну науку, в державний менеджмент, що органічно поєднує методологію наукового пізнання з методологією практичного управління державою. У зв'язку з цим буде спостерігатися підвищення уваги дослідників не тільки до отримання наукового пізнання в цій сфері, а й до впровадження його моделі, проекти і реальну практику;

– по-третє, подальше збагачення методології державного управління за рахунок адаптації філософської, загальної та спеціальної наукової (зокрема галузевої) методології;

– по-четверте, розвиток філософської методології державного управління, яка відставала в своєму розвитку значною мірою тому, що вона виявилася в суміжній зоні між філософією та державним управлінням;

– по-п'яте, у зміні співвідношення між організацією та самоорганізацією в державному управлінні.

Вирішити завдання розвитку методології державного управління є великою, складною та наукоємкою роботою. Для цього потрібно уявляти реформування структури методології в цілому та структуру методології державного управління локально зокрема. Тобто, потрібна методологізація, так званий погляд «зверху». У принципі, методологія – це теорія і практика пізнання. Здебільшого для більшості вчених «методологія» є синонімом «методики», а під рубрикою, розділом методології вони описують свої теоретичні та феноменологічні результати. Безумовно, мета та призначення методології це перш за все аналіз теорій, методик, засобів, методів, цілей об'єкту дослідження з метою більш конструктивної побудови цих теорій, методик тощо. Враховуючи це, пропонуємо розглянути такі напрями удосконалення методології державного управління.

Концептуалізація державного управління. На наш погляд, цей напрям ще недостатньо усвідомлений і вивчений вітчизняними дослідниками. Лише з появою роботи Т. Куна стали звертати увагу на явище концептуалізації [174].

У науковій літературі часто відбувається ототожнення категорій «об'єкт» та «предмет», забуваючи про те, що це впливає на розуміння меж науки державного управління.

Значна увага приділена Н.Р. Нижник та С.П. Мосовим змісту понять «об'єкт» і «предмет» знання. Об'єкт існує незалежно від нашого знання, він існував і до його появи. Предмет же нашого знання, навпаки, формується самим знанням. Починаючи вивчати, який об'єкт ми досліджуємо, його з однієї або декількох предметних сторін, ці виділені сторони стають «заступником» усього багатостороннього об'єкта; вони фіксуються в знаковій формі знання, що об'єктивізується нами і, як таке, утворює предмет, що надалі розглядають як адекватний об'єкту. При цьому необхідно пам'ятати, що, по-перше, у самому по собі об'єкті ніякого предмета не міститься, по-друге, предмет знання не тотожний об'єкту: він є продуктом пізнавальної діяльності людини і як особливе його створення підпорядковане особливим закономірностям, що не збігаються із закономірностями самого об'єкта, по-третє, характер предмета знання залежить не тільки від того, який об'єкт він відбиває, але і від того, на що цей предмет сформований, для рішення якого завдання [175].

Як зазначає Б.П. Курашвілі, теорія державного управління покликана досліджувати діяльність державного апарата по регулюванню суспільних відносин в аспекті її політичної доцільності, особливо доцільності використання державної влади; ... предмет даної теорії – ... пізнання закономірностей, що обумовлюють політичну ефективність даної діяльності [176].

Авторський колектив під керівництвом Ю.М. Козлова у монографії «Радянське адміністративне право. Державне управління й адміністративне право» прямої відповіді на зазначені питання не дав, хоча і ґрунтовно розглянув питання державного управління. Проведений аналіз монографії показує, що об'єктом теорії державного управління є виконавчо-розпорядча

діяльність органів державного управління, а її предметом – форми і закономірності цієї діяльності [177].

Г.В. Атаманчук теорію державного управління розглядає як комплексне наукове знання, предметом якого є «як загальносвітові, універсальні закономірності і форми державного управління, так і лише національні, самобутні для тієї або іншої країни» [178], підкреслюючи цим неоднозначність теорії державного управління для різних країн. У якості об'єкта дослідження Г.В. Атаманчук визначає багатоаспектну управлінську діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування.

Як зазначають Н.Р. Нижник та С.П. Мосов, об'єктом дослідження теорії державного управління є управлінська діяльність усіх органів державної влади. Це, насамперед, стає очевидним із визначенням державного управління, що розглядається як вид державної діяльності у рамках якого практично реалізується влада, яка в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. У державному управлінні управлінська діяльність несе в собі його властивості, зокрема, зв'язаність із державною владою, системність, об'єктну універсальність, динамізм та ін. [179].

Відповідно до визначення, наведеному у філософському словнику, теорія – це система узагальненого достовірного знання про той або інший «фрагмент» дійсності. У науковій літературі постає питання, чи є визначення предмета теорії державного управління як закономірностей діяльності державного апарату у Б.П. Курашвілі, або як універсальних закономірностей форм державного управління у Г.В. Атаманчука, або як форм і закономірностей діяльності органів державного управління у авторського колективу під керівництвом Ю.М. Козлова цілісним із позиції системи, під якою, у загальному значенні цієї категорії, розуміється «множина елементів, що знаходяться у відношеннях і зв'язках один з одним, що утворюють певну цілісність, єдність» [180]?

Для відповіді на поставлене питання пропонується розглядати діяльність із позицій системного підходу. У самому загальному виді

діяльність визначається як соціально сформована і культурно організована активність суб'єкта, спрямована на об'єкти або інші суб'єкти. Основу всякої діяльності складає процес, що задає її цілісність. Процес діяльності починається з виникнення або актуалізації потреби і закінчується досягненням результату (продукту), що задовольняє цю потребу. Таким процесом, що лежить в основі діяльності органів державного управління, є процес вироблення і здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства [181].

Для встановлення відношень і зв'язків між елементами процесу, він повинний бути зображений у вигляді структури, яка являє собою особливий «знаннєвий конструкт», що описує не тільки відношення і зв'язки усередині самого процесу, але і виступає в якості з'єднувальної ланки між процесом і матеріалом, що складає основу існування будь-якої системи. Аналіз діяльності органів державного управління показує, що вхідним матеріалом є інформація, яка генерується різноманітними джерелами зовнішнього і внутрішнього середовищ. На зазначений матеріал накладається структура процесу, що поетапно перетворює вихідний матеріал у певну організованість. При цьому слід зазначити, що форма існування інформації змінюється від етапу до етапу. Процес діяльності органів державного управління реалізується за допомогою іншого процесу, що лежить як би «усередині» вихідного і є механізмом його здійснення [182].

Слід зазначити, що встановлення системних характеристик діяльності органів державного управління, якими є процес, структура, механізм, матеріал, форма й організованість конкретизує зміст діяльності, проте не закінчує її системний аналіз. Чому? Тому що залишилася в «тіні» частина характеристик суб'єкта діяльності органів державного управління. Суб'єкт, що має певні інтереси, більш-менш відповідні його потребам, діє по тим або іншим мотивам, характерним його моделі поведінки, переслідує відповідні його інтересам і мотивам цілі, вирішує завдання, що впливають із них,

пускає у хід наявні в його розпорядження сили і засоби, виявляє волю – рішучість діяти для досягнення поставлених цілей [183].

Описом характеристик суб'єкта може бути завершений системний опис діяльності органів державного управління. Розгляд діяльності як системи дозволяє усвідомити її внутрішню складність, що характеризується множиною елементів і зв'язків між ними. Як можна організувати діяльність органів державного управління, щоб вона була ефективною і забезпечувала стійкий розвиток усіх сфер суспільства? Тільки шляхом пізнання основних закономірностей і принципів функціонування діяльності органів державного управління як системи. Це, у першу чергу, необхідно для розробки ефективних управлінських технологій, процедур і методів їх здійснення [184].

Таким чином, предметом теорії державного управління є закономірності і принципи здійснення управлінської діяльності органів державної влади [185].

Тобто, об'єкт державного управління – це все, те, на що спрямована діяльність апарату державного управління, а об'єкт науки державного управління – те, на що спрямована діяльність вчених, що є для них об'єктивною реальністю. Будь-яке державно-управлінське явище, державно-управлінський процес, державно-управлінський інститут можуть бути об'єктом пізнання науки державного управління, а також інших наук.

Предмет дослідження може стосуватись окремої частини об'єктивної реальності, що визначається специфікою теорії державного управління. Якщо об'єкт може бути джерелом різних наук, то предмет чисто індивідуальний. Саме предмет є специфічним для конкретної науки. Тому недоцільно розглядати предмет науки державного управління, як і будь-якої науки тільки через предмет. Щоб визначити предмет доцільно виділити закономірності становлення, функціонування та розвитку об'єкту, що вивчається.

Доцільно визначити специфічні для цього предмету закони, принципи, процеси, форми їх прояву та дії.

Ще у 1968 році професор Г.І. Петров у статті «Предмет науки соціального управління» розкритикував вчених, які відстоюють галузевий підхід до розробки теорії управління. Економісти, підкреслює вчений, предмет науки управління розглядають лише по відношенню до народного господарства, не враховуючи того очевидного факту, що економікою сфера управління далеко не обмежується. Не можна, на думку Г.І. Петрова, ототожнювати науку управління також з теорією державного управління. Професор вважає, що науку соціального управління необхідно визначати як науку про цілеспрямовану організуючу діяльність людей або, іншими словами, як науку про оптимальну організацію управлінської праці [186].

В одній із наукових праць предмет науки управління трактується як сукупність загальних та специфічних закономірностей управління суспільством та окремими його колективами з метою удосконалення їх системи та структури, раціоналізації функціональних зв'язків і підвищення ефективності організаційної діяльності [187].

Існує й інше визначення предмета науки управління. В якості її предмета виступає порівняно вузька сфера – система управлінських відносин, в якій проявляються одночасно економічні та політичні інтереси, свідомість і воля [188].

Враховуючи вищевикладені погляди та міркування, необхідно зупинитись на визначення об'єкта та предмета загальної теорії управління.

Об'єкт науки управління складають самоорганізуючі та регулятивні процеси, відносини, які складаються у соціальних системах. Тобто, мова йде про управлінські відносини, що виникають у різних сферах суспільного життя (відносини субординації, координації, реординації; контролю та нагляду; горизонтальні і вертикальні тощо).

Об'єкт управління характеризується системним, багаторівневим характером, який необхідно оцінювати з позиції загальносуспільних відносин та систем.

Варто відзначити, що соціальна система володіє здатністю не тільки до саморегулювання, але й до відповідного впливу та перетворення зовнішнього середовища в інтересах своєї самопідтримки та життєзабезпечення. Цей аспект функціонування системи є також об'єктом дослідження теорії управління. Разом із тим, слід зауважити, що у контексті розгляду цього питання, а також методології державного управління, такий об'єкт звісно ж розглядається в рамках управлінських моделей, систем, відносин. Управлінський характер об'єкта відзначається його належністю до соціальних параметрів суспільства та суспільних відносин. Адже у науковій літературі об'єкт державного управління вважається заданим «природним», існуючим незалежно від «суб'єкта державного управління». Збір та вивчення фактів не можуть початись або діяти, допоки не виникнуть проблеми на практиці, що спонукає звернутись до теорії.

Великого значення набуває «проблема» у сфері державного управління. Аналізуючи роботи В. Дружиніна [189], Д. Конторова [189], Г. Щедровицького [190], Г. Альтшуллера [191], С. Янча [192], С. Оптнера [193], Н. Нижник та С Мосов визначили сутність категорії «проблема».

По-перше, виникненню проблеми завжди передують виникнення відповідної їй проблемної ситуації. По-друге, проблемі властива дихотомія: вона може мати місце як при погіршенні умов зовнішнього середовища, що знижують ефективність діяльності організації або вирішення певного завдання, так і при покращенні умов зовнішнього середовища, коли з'являються нові можливості для підвищення ефективності діяльності організації або вирішення завдання. По-третє, проблема являє собою складну, суперечливу й багатогранну ситуацію з елементами невизначеності [194].

Звідси випливає, що досліджувати об'єкт у нашому значенні методології державного управління не можна без проблеми та суб'єкта державного управління.

Є єдина система «суб'єкт – об'єкт», що з'єднана єдиною проблемою та метою, що визначають їх розвиток. Результатом взаємодії «суб'єкт – об'єкт» є наукові факти, що під впливом суспільної практики змінює «об'єкт», робить його багатомірним та часто змінюваним, тому його межі час від часу змінюються.

Концептуалізація методології державного управління фіксує, аналізує, конструктивно підбирає відповідні об'єкти державного управління, створює керівні постулати, принципи, аксіоми, концепції, парадигми, моделі для обраних об'єктів державного управління, що будуть створювати інформацію про об'єкт та зріз його сутності, значення. Таким чином, усвідомлюється проблема, що існує на практиці та слугує зародженню ідей.

Проектування державного управління. Важливими напрямом розвитку методології державного управління є проектування державного управління, адже проектування виступає методологічною рефлексією майбутнього результату.

Проектування методології державного управління безпосередньо пов'язане із суспільством та державою, а також із закономірностями, що прямо впливають на суспільство і державу. Цей вплив має мати постійний характер. Методологія державного управління буде змінюватись на кожному етапі розвитку державного управління, а також зміни якісних та кількісних показників соціальних систем, меж об'єкта та предмета управління, що впливає із сутності та особливостей функціонування суспільства та держави.

Проектування як напрям методології державного управління передбачає сукупність заходів і процесів по створенню майбутньої державно-управлінської діяльності та одержання у майбутньому результатів. Тобто, за допомогою проектування відбувається реалізація перспективних планів розвитку держави та суспільства в цілому. Від того, наскільки точно та конкретно будуть відображені об'єм, методика, види дослідження, місце і час

їх проведення, виконавці, технології, настільки буде досліджено державне управління, з'ясовано його систему, елементи та функції.

На проектування методології державного управління впливає професіоналізм проектувальників, які мають комплексно враховувати, що необхідно для розкриття мети та отримання ефективного результату. Для цього потрібно чітко поставити мету та визначити завдання, що сприятимуть досягненню мети.

Поряд із загальним процесом проектування державного управління, необхідно говорити й про *проектний підхід* у реалізації державної та муніципальної політики. Розвиток проектного підходу слід проводити у двох напрямках. По-перше, розширення сфери застосування програмно-цільових методів управління. По-друге, підвищення якості розробки та реалізації державних програм. Основним показником якісної розробки програм є їх успішна реалізація. Варто зазначити й про таку складову проектування як структурування, який передбачає збір та обробку ресурсів, ризиків, цілей та ін. Найбільш поширеними способами створення структури є: ієрархічна структура із сильними зв'язками; ієрархічна структура із слабкими зв'язками; мережева структура. За допомогою структури із сильними зв'язками ми розділяємо загальні цілі верхнього рівня на більш дрібні, конкретні цілі. Такий підхід спрощує систематизацію: це дозволяє йти від простого до складного. Система збалансованих показників є прикладом структури зі слабкими зв'язками. Звідси випливає, що на етапі проектування (розробки державної програми) важливо структурувати програму так, щоб забезпечити: погодження програми з проектами інших рівнів; взаємозв'язок цілей програми, їх несуперечність; відповідність заходів програми її цілям; відповідність законодавству; врахування кращої практики проектного менеджменту при розробці програм [195].

Важливим напрямом удосконалення методології державного управління є *наукове обґрунтування та забезпечення категоріально-понятійним апаратом*.

Наука та галузь державного управління будуть розвиватися тоді, коли матимуть конструктивний власний забезпечувальний науковий та методологічний інструментарій, а також спиратимуться на категорії і поняття, що вироблені цією наукою або суміжними галузями знань та застосовуватимуться (використовуватимуться) наукою державного управління.

Понятійний апарат методології державного управління складається з таких видів категорій та понять:

- 1) вироблених у рамках методології державного управління;
- 2) запозичених з суміжних галузей наукових знань – юриспруденції, політології, економіки, менеджменту, соціології та ін.

Категоріально-понятійний апарат методології державного управління формується разом із становленням і розвитком державного управління. У процесі його розвитку та практичного застосування виникають різні проблеми. Вони виникають в силу недосконалості категорій та понять, що розроблені у рамках методології державного управління. Інші виникають внаслідок неоднозначного розуміння та протиріч, що виникають при тлумаченні категорій і понять, сформованих на основі різних галузей знань.

У науковій літературі можна знайти різні формулювання державного управління. Так, Г. Атаманчук визначає державне управління як практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що спирається на його владу силу [196].

М. Райт під «державним управлінням» розумів наступне [197]:

1. Це спільні зусилля певної групи в контексті держави.
2. Охоплює всі три гілки влади.
3. Виконує важливу роль у формуванні державної політики, а також є частиною політичного процесу.
4. Істотно відрізняється від приватного управління.

5. Тісно пов'язане із численними приватними групами й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг.

Б. Курашвілі трактував «державне правління» як діяльність усього державного апарату по регулюванню суспільних відносин, по управлінню як суспільними, так і його власними справами [198].

В.Б. Авер'янов визначав державне управління як діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні правових актів шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища й процеси [199].

В.В. Цветков пропонував під державним управлінням розглядати форму практичної реалізації виконавчої влади [200].

Чи висвітлюють наведені визначення сутність державного управління? Якщо розглядати зазначену у формулюваннях спрямованість впливів держави, як суб'єкта управління, на суспільство, як об'єкт управління, тобто з відомої позиції Гегеля, коли держава є визначальною, а суспільство – обумовленим елементом, тоді так. Однак не треба при цьому забувати, що держава є продуктом суспільства на відомому ступені розвитку. Саме зміни усередині суспільства впливають на державу й форми її існування. Суспільство породжує державу, яка згодом стає над суспільством для впливу на всі його сфери в одному випадку, як показує багатовікова історія держави, в інтересах панівного класу, в іншому випадку – в інтересах усього суспільства. Отже, суспільство є визначальним, а держава – обумовленим елементом. Тому держава, виступаючи в ролі суб'єкта управління, повинна виробляти й здійснювати такі впливи на суспільство, як об'єкт управління, щоб вони забезпечували задоволення потреб цього суспільства. При цьому не слід забувати про важливість реалізації принципу відповідності суб'єкта управління об'єкту управління. Це пов'язане з необхідністю більш точного відтворення у суб'єкті об'єкта управління, що дозволяє ефективніше здійснювати управління суспільними процесами з боку держави [201].

Отже, пропонуємо взяти до увагу наступне визначення державного управління – діяльність органів всіх галузей державної влади (законодавчої,

виконавчої, судової) по виробленню й здійсненню регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються [202].

Поряд із наведеними визначеннями і трактуваннями державного управління існує багато інших уявлень про цю наукову категорію. Існування та застосування їх цілком зрозуміло і виправдано, маючи на увазі ту обставину, що вони відображають різні аспекти державно-управлінської матерії та виражають різні погляди і думки про державне управління.

Разом з тим, не можна не помітити, що ця множинність, а часто і протиріччя уявлень визначень державного управління як однієї із важливих складових частин категоріально-понятійного апарату методології державного управління, не завжди відіграє позитивну роль. Вона створює великі труднощі і проблеми на практиці у сфері державного управління. Різне розуміння та тлумачення категоріально-понятійного апарату державного управління тягне за собою аналітичне розуміння й тлумачення інших його категорій і понять, що нерозривно пов'язані з категорією «державне управління»: принципи, система, зв'язки, відносини, модель та ін. Тому виникає необхідність досягнути якщо неоднозначного, то хоча би узгодженого підходу до розуміння і тлумачення державно-управлінських явищ та категорій і понять, що відображають їх суть та зміст.

Моделювання – це наукове передбачування щодо майбутнього стану державно-управлінських явищ та процесів, їх характеру та особливостей, етапів, напрямів та методів здійснення.

З позиції методології, моделювання як будь-яке «відображення» оригіналу, є «моделлю», тому що воно буде у чомусь подібне оригіналу, згідно аксіоми відображення, хоч у чомусь буде відрізнятись від нього згідно аксіоми зрушення.

На думку Є.О. Ралдугіна, моделювання – це вивчення об'єкта пізнання (оригіналу) шляхом створення та дослідження його копії (моделі), яка змінює

оригінал, ті його сторони та властивості, які становлять науковий інтерес [203].

На наш погляд, моделювання – це цілеспрямована, поступальна діяльність, що сприяє створенню нової системи державного управління.

Аналіз показує, що часто, здійснюючи моделювання, із-за поспішності не враховуються усі елементи та взаємозв'язки між ними при моделюванні системи державного управління. Інколи моделювання здійснюють у відриві від державно-управлінської практики, взаємоузгоджених інтересів громадян та держави, що прямо впливає на ефективність системи державного управління.

Метою моделювання державного управління є уникнення невідповідності елементів моделей, що діють зміненним існуючим суспільним відносинам з метою підвищення ефективності державного управління.

На думку Є.О. Ралдугіна, у процесі моделювання задіяні три елементи: суб'єкт (дослідник), об'єкт дослідження і модель, що визначає (відображає) відносини суб'єкта і пізнаваного об'єкта. Процес моделювання здійснюється в кілька етапів. Перший етап побудови моделі припускає наявність деяких знань про об'єкт-оригінал. Пізнавальні можливості моделі зумовлюються тим, що модель відображає (відтворює, імітує) лише певні істотні риси об'єкта-оригіналу. Питання про необхідну і достатню міру подібності оригіналу і моделі вимагає конкретного аналізу. Модель втрачає свій сенс як у разі тотожності з оригіналом (тоді вона перестає бути моделлю), так і в разі надмірної за істотними ознаками відмінності від оригіналу. Таким чином, одні сторони модельованого об'єкта вивчаються за рахунок відмови від дослідження інших. Тому будь-яка модель заміщає оригінал лише в строго обмеженому сенсі. На другому етапі модель виступає як самостійний об'єкт дослідження. Однією з форм такого дослідження є проведення «модельних» експериментів, в процесі яких свідомо змінюються умови функціонування моделі і систематизуються дані про її «еволюцію». Кінцевим результатом цього етапу є сукупність отриманих знань про поведінку моделі. На третьому

етапі знання про модель переносяться на оригінал – формується множина знань. Одночасно відбувається перехід з «мови» моделі на «мову» оригіналу. Процес перенесення знань відбувається за певними правилами. Знання про модель мають бути скориговані з урахуванням властивостей об'єкта-оригіналу, які не знайшли відображення чи були змінені при побудові моделі. Четвертий етап – практична перевірка одержуваних за допомогою моделей знань та їх використання для побудови узагальнюючої теорії об'єкта, його перетворення або управління ним. Моделювання – це циклічний процес. Це означає, що за першим чотириетапним циклом може відбутися другий, третій і т. ін. При цьому знання про досліджуваний об'єкт розширюються і уточнюються, а вихідна модель поступово вдосконалюється. Недоліки, виявлені після першого циклу моделювання, зумовлені недостатнім знанням об'єкта або помилками в побудові моделі, які можна виправити в наступних циклах [204].

Дослідження моделювання державного управління потребує зосередження уваги на питаннях, пов'язаних із:

– додержанням принципів моделювання, а саме гуманізму, демократизму, гласності, дотримання міжнародних стандартів, науковість, використання державно-управлінського досвіду тощо;

– нормативно-правовим забезпеченням процесу моделювання. У зв'язку з цим актуальним є визначення єдиної методології з питань підготовки моделей та врахування усього комплексу проблем, пов'язаних з вимогами до них.

На сучасному етапі ще не чітко визначені суб'єкти, що наділені правом здійснення моделювання у сфері державного управління. На наш погляд, мають бути регламентовані положення щодо моделювання державного управління, його суб'єктів та системи державного управління. Прийняття базового нормативно-правового акта з питань моделювання державного управління має не лише теоретичне, але й вагоме практичне значення.

Актуальною сьогодні є необхідність переходу від стихійності до системності у моделюванні державного управління. Доцільно не лише узгоджувати всі етапи моделювання у державному управлінні, але і визначати першочерговість деяких з них, планомірність їх здійснення. Моделювання в цілому, так і його окремі стадії, мають прогнозуватись та координуватись усіма учасниками процесу моделювання.

Велике значення при проведенні моделювання державного управління відіграє експертиза елементів чи моделі в цілому.

Експертиза моделі державного управління має науково-практичний, системний, всебічний аналіз, що здійснюється на основі інформації щодо прогнозованої моделі. Експертиза сприяє аналізу обґрунтованості моделі, своєчасності її прийняття чи зміни, виявленню наслідків її дії, що відповідає сучасним реаліям.

Ефективна та якісна експертиза сприятиме об'єктивному та всебічному розгляду моделі державного управління, перевірки її вимогам та нормам чинних законів; оцінка відповідності моделі державного управління сучасному рівню наукових знань; аналізу відповідності рівню використання наукових досліджень світового досвіду.

Вагоме значення для успішної реалізації моделювання державного управління має бути використання позитивного досвіду моделювання державного управління зарубіжних країн. Розробниками реформ та нових моделей у сфері державного управління не враховуються переваги і важливість використання методів порівняльного дослідження. Немає дослідження ризиків невикористання позитивного чи неврахування негативного досвіду моделювання державного управління інших країн, що уповільнює вдосконалення методології державного управління.

Серед науковців в галузі державного управління стверджується, що однією із нових моделей сучасного управління на рівні організації або організаційно-управлінської системи виступає *аутсорсінг*. Зокрема, у літературі підкреслюється стратегічна роль аутсорсінгу: аутсорсінг є

різновидом стратегій управління організацією, яка направлена на залучення зовнішніх активів замість здійснення організаційної роботи власними ресурсами. Основна цінність аутсорсінгу полягає у тому, що дана технологія дозволяє оптимізувати функціонування організації за рахунок фокусування уваги на основних напрямках діяльності. Аутсорсінг дозволяє об'єднати кращі ресурси (активи) для ефективної управлінської діяльності та досягнення конкретних результатів. Використання аутсорсінгу у державному управлінні необхідно пов'язувати з розширенням взаємодії органів державної влади з ринковими структурами на основі контрактних відносин з приводу виробництва товарів та послуг для державних потреб [205].

Аутсорсінг у державному управлінні передбачає [206]:

- делегування (передачу) видів діяльності (виконання робіт, надання послуг) третім організаціям;
- установлення єдиних принципів виведення визначених видів діяльності за межі функціонування органів влади;
- систему економічних відносин та дій, яка виникає при залученні зовнішніх виконавців до виконання певних видів роботи;
- договірну природу відносин, що виникають у рамках аутсорсінгу;
- конкурсну основу визначення зовнішніх виконавців;
- відповідальність та контроль за результатами виконання виду діяльності, переданого на аутсорсінг.

Варто відмітити, що запровадження аутсорсінгу у діяльність органів публічного управління є одним із факторів оптимізації усєї системи державного управління, що одночасно виступає базою для поєднання державно-управлінських, адміністративно-господарських та соціальних засобів сучасного розвитку системи державного управління в Україні. Крім цього, це сприятиме взаємодії держави та громадських об'єднань на різних рівнях публічного управління.

Наука державного управління в Україні має розвивати методологію у широкому використанні теоретико-практичних досліджень як державного,

так і управлінського профілю, адже у методології державного управління мають місце найрізноманітніші фактори: соціальні, політичні, економічні, культурні, міжнародні тощо. Це дозволить достовірно з'ясувати потреби системи державного управління в ефективності, своєчасно виявляти застарілі та малоефективні моделі державного управління, отримувати необхідні знання про методологію державного управління.

Слід відмітити про необхідність співвідношення на рівні методології державного управління таких напрямів розвитку державного управління як моделювання та досягнення соціальної користі (соціального ефекту) державно-управлінської діяльності. Зокрема, слід формувати такі державні програми та плани, які забезпечували б ефективність державного управління з погляду впливу таких заходів на розвиток соціальної сфери держави. Це набуває особливого значення в умовах теорії суспільної користі. Так, суспільна користь реалізується для окремого індивіда в обміні не тільки продуктами діяльності, але й самої діяльності. У рамках теорії суспільної користі представляє окремий інтерес така категорія як «соціальна користь». Соціальна користь пов'язана із суспільними потребами у суспільних благах. Визначення суспільної та соціальної користі результатів державного управління будуть визначати його соціальну ефективність [207].

Така постановка питання свідчить про необхідність пошуків та реалізації реалістичних заходів державно-управлінського характеру. Відповідні кроки з розбудови нових напрямів державного управління (державно-сервісний блок) повинні містити у собі таку соціальну наповненість, яка передбачала б сукупність суспільних запитів та очікувань громадян й громадських об'єднань.

Модернізація. Багатогранний процес інноваційного забезпечення державного управління – це модернізація, що представляє собою сукупність таких процесів, як: структурний, функціональний, бюрократизації, професіоналізації, раціоналізації, розвитку сучасних інформаційних технологій.

В умовах становлення і розвитку правової держави, ринкових інститутів, національного менталітету і т. ін. актуалізується розвиток методології модернізації державного управління.

Умовно виділяють теоретико-методологічні та дисциплінарні підходи до вивчення модернізації. Перші мають більш загальний «наддисциплінарний» характер. Другі пов'язані з вибором методик та ідентифікацій предметної області у відповідності з дисциплінарними поглядами дослідника [208].

І.В. Побережніков виділяє три теоретико-методологічні підходи, що отримали розповсюдження в рамках модернізаційної перспективи: системно-функціональний, соціально-процесуальний, компаративний [209].

Системно-функціональний підхід займає суттєве місце в рамках модернізаційних досліджень. Системна теорія та структурно-функціональна перспектива тісно пов'язані між собою. Дійсно, не можна застосувати чисто функціональний підхід без використання ряду «системних» понять.

На основі використання системно-функціонального підходу виконані дослідження М. Леві, Д. Істоном, Г. Алмондом, Д. Ептером та ін.

До ключових моментів віднесено систему та функції, структуру, легітимність, взаємозв'язок та ін.

Переваги системно-функціонального підходу полягають у тому, що він прямо впливає на модернізацію та вибір різних типів моделей державного управління. Найбільш вдало застосовано цей підхід у плані вивчення політичної динаміки Д. Петером у книзі «Політика модернізацій», у якій висвітлюються ступінь, форми та джерела змін. Але цей успіх в значній мірі пояснюється не використанням системно-функціонального підходу, а виходом за його межі, зверненням до вивчення нормативних питань і ідеологій [210].

У соціально-процесуальному підході перевага надається соціальному процесу, а не системі. При цьому аналізується індустріалізація, урбанізація,

комерціалізація, демократизація, професіоналізація і т.д. Цей підхід орієнтований на вивчення змін.

Аналіз модернізації державного управління дозволяє виділити такі її риси як:

- соціального явища;
- еволюційних змін;
- системного та комплексного процесу;
- незворотного визначеного часовими рамками процесу.

Отже, модернізація державного управління – це комплексний процес, оскільки викликає зміни практично в усіх сферах, де є держава. Модернізація робить зміни у державно-управлінській системі. Вона має вносити зміни послідовно та системно. Одноразово провести зміни в системі державного управління неможливо, тому модернізація має чітко визначати періоди змін у системі державного управління.

Звертаючись до зарубіжного досвіду модернізації державного управління, необхідно зазначити початок нового етапу оптимізації усієї системи публічного управління – побудова нового рівня діалогу органів державного управління з населенням. Як приклад, у Франції створено сайт «Спрощуємо разом», на якому громадяни можуть залишити пропозиції з питань спрощення процесу надання конкретної державної послуги. На цьому порталі оприлюднюються мережеві листи з модернізації держави. Такі нові кроки модернізації призвели до того, що усі підрозділи та служби Уряду Франції посилили свою присутність в Інтернеті та мобільних мережах. У зв'язку з цим заплановані наступні заходи: збільшення та спеціалізація сайтів, які орієнтовані на надання державних послуг; стандартизація зовнішнього вигляду сайтів та сервісів державних структур; запровадження єдиної системи авторизації; гарантований рівний доступ до сайтів; розвиток персоніфікованого сервісу у вигляді нагадування про строки оплати або повідомлення про екстрені ситуації та ін. [211]. Відповідний досвід буде корисний Україні, враховуючи створення центрів із надання

адміністративних послуг, реєстраційних служб. Громадяни повинні отримати змогу через мережу Інтернет вирішувати свої побутові питання або ті, що вирішуються органами державного управління.

Безумовно, на проведення модернізації державного управління будуть впливати соціальні та економічні проблеми, що існують в державі, низький рівень демократії та культури, закритість по відношенню до проведення експериментів та низький рівень використання науки.

Таким чином, удосконалення методології державного управління в Україні запропоновано розглядати через такі напрями як концептуалізація, проектування, наукове обґрунтування та забезпечення категоріально-понятійним апаратом, моделювання, модернізація. Визначені напрями удосконалення методології державного управління повинні забезпечити основні складові реалізації елементів інноваційної політики у сфері оптимізації державного управління в Україні: забезпечення пріоритету прав та свобод людини і громадянина у державі; соціальний характер державно-управлінських відносин; упровадження нових видів державної діяльності; зміна державно-управлінських засобів реалізації державної політики; виправдана концентрація державних ресурсів у підвідомчості конкретно визначеного суб'єкта державного управління та їх правильний розподіл; ротація вищих управлінських кадрів держави; поглиблення процесів децентралізації.

Висновки до третього розділу

У цьому розділі автором охарактеризовано сучасний стан реформування публічної адміністрації в Україні за допомогою відповідних методів державного управління та наведено напрями удосконалення методології державного управління.

1. Систему публічної адміністрації в Україні можна представити як сукупність державних органів та установ, посадових осіб, які уповноважені виконувати управлінські функції у всіх сферах державного та суспільного життя.

2. Процес реформування органів публічної адміністрації в Україні триває, що ще раз підтверджує тезу про постійну видозміну владно-управлінських функцій держави, пов'язаних із виникненням нових реалій суспільного розвитку. Важливим на цьому шляху є методологічне забезпечення відповідних процесів, аби отримані результати мали здатність забезпечувати не лише виконання поставлених завдань, але й у цілому реалізувати цілі та напрями усієї системи державного управління.

3. Удосконалення управлінських процедур у державі має важливе методологічне значення для реалізації державного управління. Одним із способів такого удосконалення є реформування державно-управлінської (адміністративної) діяльності, яка зачіпає не лише структурно-функціональний бік існування публічної адміністрації, але виконує програмно-цільову роль у формуванні схеми (порядку) реалізації владних повноважень.

4. Методологія державного управління посідає одне із центральних місць у процесі реформування держави і публічної адміністрації, оскільки визначає стан функціонування органів виконавчої влади, державних підприємств, установ та організацій на кожному із етапів розвитку державного управління. Забезпечення процесу оптимізації державного управління здійснюється за допомогою системного, структурно-функціонального, програмно-цільового методів, моделювання і прогнозу, а також форм (інструментів) управлінської діяльності (управлінські послуги, управлінські процедури, управлінські договори тощо). Така наукова база реформування публічної адміністрації має на меті не лише сформувати майбутню оптимальну модель управлінського середовища, але й запобігати

ризикам, які виникатимуть при впровадженні нового державного менеджменту у сферу державного управління.

5. Суттєвим недоліком у дослідженні питань державного управління є недосконалість методологічного підходу до державно-управлінських процесів. Непоодинокі науковцями теорії державного управління не враховується, що по суті в Україні відбулось формування нового типу держави: створено та функціонують організаційно-правові засади ринкової економіки; сформована багатопартійна система; Основним законом держави закріплено гарантії прав, свобод та обов'язків громадян; в українському суспільстві проголошено політику модернізації та ін. На жаль, але і на теперішній час продовжується ігнорування досягнень суспільних наук світу, основних тенденцій наукового зростання інноваційних ідей, технологій.

6. Удосконалення методології державного управління в Україні запропоновано розглядати через такі напрями як концептуалізація, проектування, наукове обґрунтування та забезпечення категоріально-понятійним апаратом, моделювання, модернізація.

7. Концептуалізація методології державного управління фіксує, аналізує, конструктивно підбирає відповідні об'єкти державного управління, створює керівні постулати, принципи, аксіоми, концепції, парадигми, моделі для обраних об'єктів державного управління, що будуть створювати інформацію про об'єкт та зріз його сутності, значення.

8. Проектування як напрям методології державного управління передбачає сукупність заходів і процесів по створенню майбутньої державно-управлінської діяльності та одержання у майбутньому результатів. Тобто, за допомогою проектування відбувається реалізація перспективних планів розвитку держави та суспільства в цілому. Від того, наскільки точно та конкретно будуть відображені об'єм, методика, види дослідження, місце і час їх проведення, виконавці, технології, настільки буде досліджено державне управління, з'ясовано його систему, елементи та функції.

9. Встановлено, що понятійний апарат методології державного управління складається з таких видів категорій та понять: 1) вироблених у рамках методології державного управління; 2) запозичених з суміжних галузей наукових знань – юриспруденції, політології, економіки, менеджменту, соціології та ін.

10. Запропоновано розуміти під моделюванням державного управління наукове передбачування щодо майбутнього стану державно-управлінських явищ та процесів, їх характеру та особливостей, етапів, напрямів та методів здійснення.

11. Модернізація державного управління представляє собою сукупність таких процесів, як: структурний, функціональний, бюрократизації, професіоналізації, раціоналізації, розвитку сучасних інформаційних технологій. Модернізація державного управління – це комплексний процес, оскільки викликає зміни практично в усіх сферах, де є держава. Модернізація робить зміни у державно-управлінській системі. Вона має вносити зміни послідовно та системно. Одноразово провести зміни в системі державного управління неможливо, тому модернізація має чітко визначати періоди змін у системі державного управління.

12. Визначені напрями удосконалення методології державного управління повинні забезпечити основні складові реалізації елементів інноваційної політики у сфері оптимізації державного управління в Україні: забезпечення пріоритету прав та свобод людини і громадянина у державі; соціальний характер державно-управлінських відносин; упровадження нових видів державної діяльності; зміна державно-управлінських засобів реалізації державної політики; виправдана концентрація державних ресурсів у підвідомчості конкретно визначеного суб'єкта державного управління та їх правильний розподіл; ротація вищих управлінських кадрів держави; поглиблення процесів децентралізації.

ВИСНОВКИ

У висновках наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, що полягає у дослідженні теоретичних питань методології державного управління в Україні. На цій основі зроблені висновки і пропозиції, які спрямовані на формування системи методології державного управління в Україні.

1. Дослідження вітчизняних і зарубіжних праць свідчить про те, що, незважаючи на існуючий в наукових колах інтерес до вивчення аспектів методології державного управління, питання теоретичного обґрунтування та практичної реалізації методів державного управління у науковій літературі висвітлюються побіжно та фрагментарно.

Методологію державного управління запропоновано розглядати як сукупність філософсько-управлінських підходів, за допомогою яких забезпечується теоретичне обґрунтування та наукове пізнання державно-управлінських явищ і процесів у державі. Систему методології державного управління складають відповідні принципи, методи, програми і концепції.

Державне управління в Україні є відносно новою системою наукових поглядів на розвиток держави, теоретико-методологічну сутність державно-управлінських процесів та явищ. Ця галузь наукового пізнання виступає одним із основних засобів проведення державно-правових реформ Президентом України, затвердження державних цільових програм Верховною Радою України з питань реформування важливих сфер суспільного розвитку, підготовки проектів підзаконних нормативно-правових актів із актуальних питань життєдіяльності суспільства і держави тощо. Вибір своєчасної, правильної та об'єктивної сучасному розвитку держави методології державного управління має першочергове завдання як у дослідженнях вчених, так і при формуванні моделей розвитку державно-управлінських явищ та процесів у практичній діяльності органів державної

влади, розвитку та прогнозуванні державно-управлінських відносин як у межах системи державного управління, так і у системі суспільних відносин в цілому.

2. Аналіз становлення і розвитку методології державного управління в Україні дає можливість стверджувати про наступну періодизацію:

Радянський період розвитку методології державного управління (1918–1990 рр.):

– розвиток системи державного управління у 1920–1930-х рр.;

– розвиток державного управління від початку Другої світової війни до 1953 року;

– період «відлиги» (1953–1964 рр.);

– період «застою» (1960–1970-ті рр. – до середини 1980-х рр.);

– період «перебудови» (1985–1990 рр.).

Сучасний період розвитку методології державного управління (1991 р. – по теперішній час):

– перший етап (1991–1996 рр.) – становлення України як незалежної та самостійної держави;

– другий етап (1996–2004 рр.) – розбудова конституційних інститутів;

– третій етап (2005–2009 рр.) – перегляд внутрішньої та зовнішньої політики; поглиблення євроінтеграційного курсу України;

– четвертий етап (2010 р. – по теперішній час) – оцінка та перегляд основних постулатів державотворення в Україні.

3. Зміст сучасної методології складають комплекс методів та методологічних зв'язків між різними інститутами державного управління, що виражаються у науковому пошуку та пізнанні здійснюваних державою заходів. Важливу роль у сучасному державному управлінні відіграють загальновизнані ідеї про основоположні права та свободи людини і громадянина. Більшість наукових праць висвітлює порядок організації владно-управлінської діяльності через забезпечення загальносуспільних інтересів над державними з метою досягнення суспільного блага. Публічна

адміністрація повинна віднаходити баланс власних інтересів з інтересами громадян, громадських утворень, соціальних спільнот у сфері державного управління.

Головним завданням на шляху подальшого розвитку державного управління в Україні є перехід від становлення та розвитку державного управління до оптимізації та модернізації владно-управлінської діяльності. У цьому закладені й цілі методології державного управління як наукової основи процесу впровадження державно-управлінських рішень на шляху реформування різних суспільних сфер.

Опанування методологічних засад державного управління, додержання його основних принципів дасть змогу подолати труднощі та суперечності, які, на жаль, є ще у державно-управлінській дійсності, уникнути помилок, протиріч, колізій, адаптувати до умов України кращий досвід методології державного управління зарубіжних країн.

4. Методологія різних сфер державного управління неодмінно має ґрунтуватись як на загальних, так і спеціальних підходах формування інструментального, операційного базису з метою вироблення теоретичних понять та категорій із відповідних питань державного управління. Однак у кожному із таких підходів необхідно уміло поєднати організаційні засоби, без яких уявити державне управління неможливо, та індивідуальні засоби, які, як правило, пов'язуються із суспільними запитами та вимогами, що висуваються від соціальних груп, індивідів та інших суб'єктів. Тут варто зазначити й про функціональний характер методології, оскільки кожна сфера державного управління відіграє певну роль у життєзабезпеченні суспільства в цілому.

5. Методологія державного управління посідає одне із центральних місць у процесі реформування публічної адміністрації, оскільки визначає стан функціонування органів виконавчої влади, державних підприємств, установ та організацій на кожному із етапів розвитку державного управління. Забезпечення процесу оптимізації державного управління здійснюється за

допомогою системного, структурно-функціонального, програмно-цільового методів, моделювання і прогнозу, а також форм (інструментів) управлінської діяльності (управлінські послуги, управлінські процедури, управлінські договори тощо). Така наукова база реформування публічної адміністрації має на меті не лише сформувати майбутню оптимальну модель управлінського середовища, але й запобігати ризикам, які виникатимуть при впровадженні нового державного менеджменту у сферу державного управління.

б. Перед наукою державного управління постають завдання, які повинні визначити систему наукових, державних, управлінських та правових заходів, що будуть сприяти вдосконаленню методології державного управління. Це у першу чергу розробка Концепції розвитку методології державного управління, на основі якої необхідно підготувати Комплексну програму наукового забезпечення методології державного управління в Україні, яка передбачала б дослідження теоретичних та прикладних проблем, стимулювала б інноваційні державно-управлінські пріоритети, координувала б інституції вітчизняної науки щодо створення узгоджених концептуальних моделей та прогнозів розвитку методології державного управління, досягнення ефективності у реалізації державної політики.

Удосконалення методології державного управління в Україні запропоновано розглядати через такі напрями як концептуалізація, проектування, наукове обґрунтування та забезпечення категоріально-понятійним апаратом, моделювання, модернізація.

Визначені напрями удосконалення методології державного управління повинні забезпечити основні складові реалізації елементів інноваційної політики у сфері оптимізації державного управління в Україні: забезпечення пріоритету прав та свобод людини і громадянина у державі; соціальний характер державно-управлінських відносин; упровадження нових видів державної діяльності; зміна державно-управлінських засобів реалізації державної політики; виправдана концентрація державних ресурсів у підвідомчості конкретно визначеного суб'єкта державного управління та їх

правильний розподіл; ротація вищих управлінських кадрів держави; поглиблення процесів децентралізації.

Державно-управлінські інститути потребують значно вищого рівня інтеграції в плані спільного вироблення і узгодження концептуальних моделей та прогнозів розвитку методології державного управління, дієвої координації досліджень, досягнення належної організованості і спрямованості наукового забезпечення державного управління, систематичного проведення наукових заходів тощо. З метою досягнення суспільно значимих результатів і підвищення якості державного управління, органи державної влади та місцевого самоврядування повинні розробляти нові програми та запроваджувати нові державні послуги на основі сучасних методів та технологій державного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Проблеми методології сучасної юридичної науки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrreferat.com/index.php?referat=69682&pg=0>
2. Бакуменко В. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князев, Ю. Сурмін // Вісник УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 68–81.
3. Юдин Э. Г. Системный подход и принцип деятельности : методологический проблемы современной науки : [монография] / Э. Г. Юдин. – М. : Наука, 1978. – С. 41–42.
4. Щерба С. П. Філософія / С. П. Щерба, В. К. Щедрін, О. А. Заглада; За заг. ред. С. П. Щерби. – К. : МАУП, 2004. – С. 67.
5. Батищев Г. С. Деятельностная сущность человека как философский принцип / Г. С. Батищев // Проблема человека в современной философии. – М. : Наука, 1969. – 430 с.
6. Сурмін Ю. П. Етика управлінського експерименту / Ю. П. Сурмін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/philo/05sjpeue.pdf>
7. Щерба С. П. Філософія / С. П. Щерба, В. К. Щедрін, О. А. Заглада; За заг. ред. С. П. Щерби. – К. : МАУП, 2004. – С. 150.
8. Кохановский В. П. Философия и методология науки : [учеб. для высших учебных заведений] / В. П. Кохановский. – Ростов на Дону : Феникс, 1999. – 576 с.
9. Копейчиков В. В. Загальна теорія держави і права / В. В. Копейчиков. – К. : Юрінком Інтер, 1997. – С. 10.
10. Проблеми методології сучасної юридичної науки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrreferat.com/index.php?referat=69682&pg=0>
11. Там само.

12. Штоф В. А. Современные проблемы методологии научного познания / В. А. Штоф. – Л., 1975. – С. 4.

13. Веденин В. С. Методология исследования правопонимания : сущность и значение / В. С. Веденин // Вестник Владимирского юридического института. – 2007. – № 2 (3). – С. 255.

14. Білодід Ю. Філософія : Український світоглядний акцент / Ю. Білодід. – К. : Кондор, 2006. – С. 56–57.

15. Пилипчук М. І. Основи наукових досліджень : [навч. посіб.] / М. І. Пилипчук, А. С. Григор'єв. – К. : Знання, 2007. – С. 10.

16. Декарт Р. Рассуждение о методе, чтобы верно направлять свой разум и отыскать истину в науках. Метафизические размышления. Начала философии / Р. Декарт. – М., 1998. – С. 96.

17. Охріменко І. М. Положення методології у психології оперативно-розшукової діяльності / І. М. Охріменко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Jurtp/2008_2.html

18. Щерба С. П. Філософія / С. П. Щерба, В. К. Щедрін, О. А. Заглада; За заг. ред. С. П. Щерби. – К. : МАУП, 2004. – С. 188.

19. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – С. 344.

20. Методологія державного управління як галузі науки : наукова розробка / авт. кол. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. О. Краснейчук. – К. : НАДУ, 2010. – С. 15–16.

21. Котенко В. П. Парадигма как методология научной деятельности / В. П. Котенко // Библиосфера. – 2006. – № 3. – С. 23.

22. Щерба С. П. Філософія / С. П. Щерба, В. К. Щедрін, О. А. Заглада; За заг. ред. С. П. Щерби. – К. : МАУП, 2004. – С. 189.

23. Проблеми методології сучасної юридичної науки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrreferat.com/index.php?referat=69682&pg=0>
24. Методика та організація наукових досліджень із психології : [навч. посіб.]. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – С. 24.
25. Войтович Р. В. Логіка, методологія і методика наукових досліджень: [навч. посіб.] / Р. В. Войтович. – К. : ЦНЛ, 2005. – С. 35–36.
26. Державне управління : [словник-довідник] / Укл.: В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – С. 87.
27. Шейко В. М. Організація та методика науково-дослідницької діяльності : [підруч.] / В. М. Шейко, Н. М. Кушнарєнко. – К. : Знання-Прес, 2002. – С. 190.
28. Кохановский В. П. Философия и методология науки : [учеб. для высших учеб. заведений] / В. П. Кохановский. – Ростов на Дону : Феникс, 1999. – С. 170.
29. Краевский В. В. Методология научного исследования / В. В. Краевский. – СПб. : ГУП, 2001. – 368 с.
30. Філософія : [навч. посіб.] / Л. В. Губерський, І. Ф. Надольний, В. П. Андрущенко та ін. ; За ред. І. Ф. Надольного. – 6-те вид., випр. і доп. – К. : Вікар, 2006. – С. 275.
31. Там само. – С. 277.
32. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Українська енциклопедія, 1998– .– Т. 3 : К–М. – 2001. – С. 618.
33. Там само. – С. 618–619.
34. Гусарев С. Д. Юридична деонтологія (основи юридичної діяльності) : [навч. посіб.] / С. Д. Гусарев, О. Д. Тихомиров. – К. : Знання, 2005. – С. 66.
35. Там само. – С. 68.

36. Черданцев А. Ф. Деятельность: теория, методология, проблемы / А. Ф. Черданцев. – М. : Изд-во МГУ, 1994. – С. 56.
37. Керимов Д. А. О методологии государственного управления / Д. А. Керимов // Право и образование. – 2006. – № 4. – С. 66–68.
38. Шкурят І. В. Методологічні підходи до аналізу особливостей державного управління в умовах глобалізації / І. В. Шкурят [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2006-1/txts/FILOSOFIYA/06sivuug.pdf>
39. Буденкова В. Е. О некоторых особенностях современной методологии / В. Е. Буденкова // Известия ТПУ. – 2003. – Т. 6. – С. 130.
40. Там само. – С. 131–132.
41. Державне управління : теорія і практика / ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – С. 8.
42. Там само. – С. 8–9.
43. Пилипчук М. І. Основи наукових досліджень : [навч. посіб.] / М. І. Пилипчук, А. С. Григор'єв. – К. : Знання, 2007. – 270 с.
44. Там само. – С. 126.
45. Там само. – С. 127.
46. Державне управління : теорія і практика / ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – С. 10–11.
47. Там само. – С. 10–11.
48. Петровський П. Філософські основи методології державного управління / П. Петровський // Ефективність державного управління : збірник наукових праць. – 2008. – № 14–15. – С. 118–125.
49. Новиков А. М. Методология / А. М. Новиков, Д. А. Новиков. – М. : СИНТЕГ, 2005. – С. 14–16.
50. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Українська енциклопедія, 1998– . – Т. 3 : К–М. – 2001. – С. 617–618.

51. Державне управління : теорія і практика / ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – С. 12.
52. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентноспроможна економіка, ефективна держава».
53. Мельник Р. С. Законність як принцип управління та його роль у діяльності органів державної виконавчої влади / Р. С. Мельник // Вісн. Запорізький юрид. ін-ту. – Запоріжжя, 1999. – № 4 (9). – С. 126–132.
54. Публічна адміністрація в Україні : становлення та розвиток : [монографія] / За заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д. : Монолит, 2010. – С. 356–359.
55. Там само. – С. 359.
56. Там само. – С. 369.
57. Там само. – С. 370.
58. Там само. – С. 370.
59. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації : [монографія] / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – Чернівці : Технодрук, 2008. – С. 78.
60. Мельник Р. С. Законність як принцип управління та його роль у діяльності органів державної виконавчої влади / Р. С. Мельник // Вісн. Запорізький юрид. ін-ту. – Запоріжжя, 1999. – № 4 (9). – С. 126–132.
61. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації : [монографія] / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – Чернівці : Технодрук, 2008. – С. 79.
62. Там само. – С. 79–80.
63. Державне управління і менеджмент: [навч. посіб. у таблицях і схемах] / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов О.Ю. та ін., за заг. ред. Г. С. Одінцової. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
64. Федулов И. Н. Научная теория в круге проблем философии и методологии науки / И. Н. Федулов // Известия ВГПУ. – 2008. – № 3. – С. 39–41.

65. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. : Перун, 2005. – С. 314.
66. Семеніхін І. В. Правова доктрина : загальнотеоретичний аналіз / І. В. Семеніхін ; наук. ред. О. В. Петришин. – Х. : Юрайт, 2012. – С. 14.
67. Зозуля А. А. Доктрина в современном праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Александр Александрович Зозуля. – СПб., 2006. – С. 27–28.
68. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 32.
69. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні / Центра політико-правових реформ. – К., 2005.
70. Там само.
71. Половцев О. В. Теоретико-методологічне обґрунтування прийняття рішень в державному управлінні: оцінка якості : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. докт. наук з держ. упр.; спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / О. В. Половцев. – Д., 2011. – С. 1–7.
72. Там само. – С. 10.
73. Инновационный менеджмент: [учеб. пособие] / Под ред. Л. Н. Оголевой. – М. : ИНФРА-М, 2003. – С. 8.
74. Морозов Ю. П. Инновационный менеджмент: [учеб. пособ.] / Ю. П. Морозов, А. И. Гаврилов, А. Г. Городнов. – 2-е изд. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – С. 5.
75. Винограй Э. Г. Инновационные качества системной методологии / Э. Г. Винограй [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://elibrary.ru>
76. Нижник Н. Р. Виконавча влада в Україні : реформування та перспективи : [монографія] / Н. Р. Нижник, І. О. Кульчій, О. В. Муза. – Полтава, ПУЕТ, 2012. – С. 76.
77. Штомпка П. Социология социальных изменений / П. Штомпка; пер. с англ.; под ред. В. А. Ядова. – М. : Аспект-Пресс, 1996. – 416 с.

78. Паладій М. В. Сфера інтелектуальної власності в Україні: проблемні питання державного управління в умовах інтеграції в міжнародні співтовариства : [монографія] / М. В. Паладій. – К., 2011. – С. 142–143.

79. Там само. – С. 143.

80. Там само. – С. 149–150.

81. Там само. – С. 152.

82. Білинська М. М. Розвиток інтелектуального та кадрового менеджменту в муніципальному управлінні / М. М. Білинська // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління». – 2007. – Вип. 1. Сучасні проблеми та підходи у муніципальному управлінні. – С. 15–23.

83. Котенко В. П. Парадигма как методология научной деятельности / В. П. Котенко // Библиосфера. – 2006. – № 3. – С. 24.

84. Бакуменко В. Становление методологии государственного управления / В. Бакуменко, В. Князев, О. Сурмин // Гос. служба. – 2004. – № 5. – С. 11–19.

85. Петровський П. Гуманітарна парадигма як теоретико-методологічна модель демократичного врядування / П. Петровський, О. Радченко // Ефективність державного управління : збірник наукових праць. – 2011. – № 26. – С. 13–22.

86. Шкурат І. В. Концептуальні підходи до аналізу структури методології державного управління / І. В. Шкурат // Держава та регіони. – Серія : Державне управління. – 2006. – № 3. – С. 213–219.

87. Бакуменко В. Пріоритетні напрями реформування місцевого самоврядування в Україні: оцінка ситуації та забезпечення трансформації / В. Бакуменко, Ю. Сурмін, І. Козюра // Акт. проблеми державного упр. (Дніпропетровськ). – 2005. – № 1. – С. 225–235.

88. Коломыц Д. М. Проблемы методологии мультипарадигмальности в современных гуманитарных исследованиях / Д. М. Коломыц,

О. Г. Коломыц // Вестник Казанского государственного университета культуры и искусств. – 2012. – № 4. – С. 57.

89. Кравець В. М. Типи праворозуміння як методології основних філософсько-правових дискурсів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12 / Кравець Віталій Михайлович. – К., 2003. – С. 105–106.

90. Там само. – С. 106.

91. Державне управління : теорія і практика / ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – С. 32–33.

92. Петровський П. М. Цінність гуманітарної методології постмодернізму для демократичного врядування / П. М. Петровський [Електронний ресурс]. – Режим доступу: fd.snu.edu.ua/info/files_articles/collection_14/article21

93. Машков А. Проблеми теорії держави і права. Основи : [курс лекцій] / А. Машков. – К. : Четверта хвиля, 2008. – 464 с.

94. Там само. – С. 91.

95. Там само. – С. 92–93.

96. Сурмін Ю. Можливості постмодернізму як методології в сучасному державному управлінні / Ю. Сурмін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.social-science.com.ua>

97. Модернізм та постмодернізм як сучасні форми буржуазної культури [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vidminno.com/text-57713-2.html>

98. Малиновський В. Я. Державне управління : [навч. посіб.] / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – С. 130.

99. Машков А. Проблеми теорії держави і права. Основи : [курс лекцій] / А. Машков. – К. : Четверта хвиля, 2008. – 464 с.

100. Петровський П. М. Цінність гуманітарної методології постмодернізму для демократичного врядування / П. М. Петровський [Електронний ресурс]. – Режим доступу: fd.snu.edu.ua/info/files_articles/collection_14/article21

101. Петровський П. Гуманітарна парадигма як теоретико-методологічна модель демократичного врядування / П. Петровський, О. Радченко // Ефективність державного управління : збірник наукових праць. – 2011. – № 26. – С. 13–22.

102. Петровський П. Філософські основи методології державного управління / П. Петровський // Ефективність державного управління : збірник наукових праць. – 2008. – № 14–15. – С. 118–125.

103. Методологія державного управління як галузі науки : наукова розробка / авт. кол. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. О. Краснейчук. – К. : НАДУ, 2010. – С. 4.

104. Основні тенденції державотворення в Україні та їх вплив на систему державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.jlaw.snu.edu.ua/download/?id=93&type

105. Там само.

106. Желябін В. О. Еволюція управління у контексті державного управління / В. О. Желябін // Гуманітарний вісник ЗДІА. – 2009. – № 38. – С. 172

107. Там само. – С. 169.

108. Там само. – С. 172–173.

109. Сурмін Ю. П. Методологічні аспекти реформування державного управління в Україні / Ю. П. Сурмін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2010_1/txts/10sypduu.pdf

110. Ониськів М. М. Організаційно-правові питання адміністративної реформи в Україні : [монографія] / М. М. Ониськів. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2010. – С. 3.

111. Там само. – С. 66–67.

112. Адміністративна реформа в Україні : сучасний стан, проблеми та перспективи : [монографія] / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д. : Монолит, 2009. – С. 25–26.

113. Державне управління: Словник-довідник / Укл. : В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. ; заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – С. 176.

114. Сурмін Ю. Особливості постреволуційного періоду в Україні / Ю. Сурмін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/ukrpolituk/1/10.pdf>

115. Про Конституційну Асамблею : Указ Президента України від 17 травня 2012 року № 328/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 39. – Ст. 1449.

116. Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/.../24598156>

117. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 року № 4050-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 4. – Ст. 15.

118. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3067.

119. Публічна адміністрація в Україні : становлення та розвиток : [монографія] / За заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д. : Монолит, 2010. – С. 47–48.

120. Адміністративна реформа в Україні : сучасний стан, проблеми та перспективи : [монографія] / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д. : Монолит, 2009. – С. 76–77.

121. Публічна адміністрація в Україні : становлення та розвиток : [монографія] / За заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д. : Монолит, 2010. – С. 334–339.

122. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : [монографія] / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2010. – С. 23–26.

123. Мезенцева Н. Деякі теоретичні аспекти державного управління економікою / Н. Мезенцева // Віче. – 2008. – № 2. – С. 24–27.

124. Там само. – С. 25.

125. Розпутенко І. Ілюзії чи реформи / І. Розпутенко // Віче. – 2006. – № 13. – С. 16–17.

126. Лашкіна М. Особливості розвитку державного управління в Україні в епоху постмодерна : соціокультурний аспект / М. Лашкіна // Публічне управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2010-34/doc/1/09.pdf>

127. Там само.

128. Методологія державного управління як галузі науки : наукова розробка / авт. кол. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. О. Краснейчук. – К. : НАДУ, 2010. – С. 25.

129. Дьяченко А. В. Системная методология решения проблемы управления / А. В. Дьяченко // Известия ВолГТУ. – 2011. – № 12. – С. 23–24.

130. Черленяк І. І. Синергетичні концепції та моделі оптимізації системи державного управління: дис. ... доктора наук з державного управління : 25.00.01 / Черленяк Іван Іванович. – К., 2011. – С. 210–211.

131. Морозов С. И. Особенности применения институциональной парадигмы к исследованию современного государства / С. И. Морозов // Вестник ВГУ. – 2008. – № 2 (14). – С. 132.

132. Черленяк І. І. Синергетичні моделі оптимізації системи державного управління : [монографія] / І. І. Черленяк. – Ужгород : «Поліграфцентр «Ліра», 2010. – С. 266–274.

133. Черленяк І. І. Синергетичні концепції та моделі оптимізації системи державного управління: дис. ... доктора наук з державного управління : 25.00.01 / Черленяк Іван Іванович. – К., 2011. – С. 187–188.

134. Нижник Н. Р. Виконавча влада в Україні : реформування та перспективи : [монографія] / Н. Р. Нижник, І. О. Кульчій, О. В. Муза. – Полтава, ПУЕТ, 2012. – С. 87.

135. Коваль К. Г. Методология управления персоналом на промышленных предприятиях / К. Г. Коваль // Вестник Калининградского юридического института МВД России. – 2010. – № 3. – С. 82–83.

136. Варламова З. Н. Генезис методологии управления развитием организаций / З. Н. Варламова // Экономика региона. – 2007. – № 2. – С. 201–206.

137. Шпекторенко І. В. Управління професійною мобільністю державних службовців : дис доктора наук з державного управління / Шпекторенко Ігор Валентинович. – К., 2012. – С. 46–48.

138. Алексєєв В. М. Теоретичні засади взаємовідносин держави та суспільства в Україні: управлінський аспект: дис. ... доктора наук з державного управління : 25.00.01 / Алексєєв Валерій Марленович. – К., 2012. – С. 182.

139. Там само. – С. 188, 192.

140. Пушкарьова Н. О. Методологія місцевого розвитку / Н. О. Пушкарьова // Економіка будівництва і міського господарства. – 2010. – Том 6. – № 4. – С. 201.

141. Балашов А. М. Використання методологічного потенціалу теорії стійкого розвитку для оптимізації стратегії політичного та державного управління / А. М. Балашов // Економіка будівництва і міського господарства. – 2009. – Том 5. – № 1. – С. 19.

142. Там само. – С. 18.

143. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-IV // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 1840.

144. Адміністративне право України : [підручник] / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – С. 48.

145. Голубь В. В. Державно-управлінська взаємодія у контексті розвитку концепцій державного менеджменту / В. В. Голубь // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2009. – № 2 (8). – С. 34.

146. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

147. Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території : Указ Президента України від 24 травня 2013 року № 307/2013 // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 94.

148. Малиновський В. Я. Державне управління : [навч. посіб.] / В. Я. Малиновський // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://radnuk.info>

149. The Green Book : Appraisal and Evaluation in Central Government. Her Majesty's Treasury, 2003. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/green_book_complete.pdf

150. Supporting Innovation: Managing Risk in Government Departments / Report by the Comptroller and Auditor General, National Audit Office, 2000. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nao.org.uk/publications/9900/managing_risk_in_gov_depts.aspx/9900864.pdf

151. The Orange Book: Management of Risk — Principles and Concepts. Her Majesty's Treasury, 2004. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/orange_book.pdf

152. Risk : Improving Governments Capability to Handle Risk and Uncertainty. Summary Report of Cabinet Office, 2002. URL: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/su20risk.pdf>

153. Кулик Г. Ю. Зарубежный опыт внедрения риск-менеджмента в государственное управление / Г. Ю. Кулик // Государственное управление. Электронный выпуск. – 2013. – № 37. – С. 35.

154. Там само. – С. 36.

155. Integrated Risk Management: Implementation Guide. Treasury Board of Canada Secretariat, 2004. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/Risk Management/guide-eng.asp

156. Guide to Risk Taxonomies : An approach to articulating key risks. Treasury Board of Canada Secretariat, 2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/rm-gr/guides/grt-gtrtb-eng.asp>

157. Risk Management Fundamentals: Homeland Security Risk Management Doctrine. U. S. Department of Homeland Security, 2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/rma-risk-management-fundamentals.pdf>

158. Поважний О. С. Корпоративне управління: [навч. посібник] / О. С. Поважний. – Донецьк : Норд-Прес, 2005. – 337 с.

159. Ралдугін Є. Державна реформа у Франції : історичний аспект / Є. Ралдугін // Вісник державної служби України. – 2000. – № 2. – С. 26.

160. Зміна пріоритетів : чи можуть реформи системи демократичного управління зробити Молдову ближчою до ЄС / О. Сушко, В. Горбач, Р. Куйбіда та ін. – К. : Інститут Євро-Атлантичного Співробітництва, 2010. – С. 53–54.

161. Соловійов В. М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України : [монографія] / В. М. Соловійов. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2012. – С. 395–396.

162. Кулик Г. Ю. Зарубежный опыт внедрения риск-менеджмента в государственное управление / Г. Ю. Кулик // Государственное управление. Электронный выпуск. – 2013. – № 37. – С. 33.

163. Нижник Н. Р. Виконавча влада в Україні : реформування та перспективи : [монографія] / Н. Р. Нижник, І. О. Кульчій, О. В. Муза. – Полтава, ПУЕТ, 2012. – С. 90.

164. Нижник Н. Адміністративна реформа в країнах Центральної Європи: досвід для України / Н. Нижник, В. Лемак // Вісник державної служби України. – 2003. – № 2. – С. 56–59.

165. Державне управління в Україні: централізація та децентралізація : [монографія] / Кол. авт.; відп. ред. Н. Р. Нижник ; УАДУ при Президентові України. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – С. 77–78.

166. Нижник Н. Р. Виконавча влада в Україні : реформування та перспективи : [монографія] / Н. Р. Нижник, І. О. Кульчій, О. В. Муза. – Полтава, ПУЕТ, 2012. – С. 110.

167. Гошовський В. С. Реформування системи виконавчої влади в Україні: концептуальні засади і правове регулювання : [монографія] / В. С. Гошовський. – К. : «Хай-Тек Прес», 2012. – С. 85.

168. Орбан-Лембрик Л. Е. Психологія управління : [навч. посіб.] / Л. Е. Орбан-Лембрик. – 2-ге вид., доповн. – К. : Академвидав, 2010. – С. 285.

169. Нижник Н. Р. Виконавча влада в Україні : реформування та перспективи : [монографія] / Н. Р. Нижник, І. О. Кульчій, О. В. Муза. – Полтава, ПУЕТ, 2012. – С. 112–113.

170. Гошовський В. С. Реформування системи виконавчої влади в Україні: концептуальні засади і правове регулювання : [монографія] / В. С. Гошовський. – К. : «Хай-Тек Прес», 2012. – С. 22.

171. Там само. – С. 281.

172. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації : [монографія] / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – Чернівці : Технодрук, 2008. – с. 357–359.

173. Бакуменко В. Д. Методологія державного управління / В. Д. Бакуменко, Ю. П. Сурмін / Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління. – 2011. – С. 349–350.

174. Кун Т. Структура научных революций / Т. Кун. – 2-е изд. – М. : Прогресс, 1977. – 300 с.

175. Нижник Н. Р. Теоретичні аспекти державного управління : [монографія] / Н. Р. Нижник, С. П. Мосов. – Чернівці : Технодрук, 2011. – С. 31–32.

176. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – 294 с.

177. Советское административное право. Государственное управление и административное право. – М. : Юрид. лит., 1978. – 360 с.

178. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

179. Нижник Н. Р. Теоретичні аспекти державного управління : [монографія] / Н. Р. Нижник, С. П. Мосов. – Чернівці : Технодрук, 2011. – С. 33.

180. Советский энциклопедический словарь. – М. : Сов. энциклопедия, 1985. – 1600 с.

181. Нижник Н. Р. Теоретичні аспекти державного управління : [монографія] / Н. Р. Нижник, С. П. Мосов. – Чернівці : Технодрук, 2011. – С. 34.

182. Там само. – С. 34–35.

183. Там само. – С. 35.

184. Там само. – С. 35.

185. Нижник Н. Про державне управління, об'єкт і предмет його теорії / Н. Нижник, С. Мосов // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 2000. – № 3. – С. 58.

186. Петров Г. И. Предмет науки социального управления / Г. И. Петров // Государство и право. – 1968. – № 6. – С. 75–76.

187. Проблемы государственного управления. – М., 1969. – С. 12.

188. Основы научного управления социально-экономическими процессами. – М., 1989. – С. 11.

189. Дружинин В. В. Системотехника / В. В. Дружинин, Д. С. Конторов. – М. : Радио и связь, 1985. – 200 с.

190. Щедровицкий Г. П. Избранные труды / Г. П. Щедровицкий. – М., 1995. – 800 с.
191. Альтшуллер Г. С. Алгоритм изобретения / Г. С. Альтшуллер. – М., 1973. – 296 с.
192. Янч С. Системное управление организацией : пер. с англ. / С. Янч. – М., 1972. – 456 с.
193. Оптнер С. Л. Системный анализ для решения деловых и промышленных проблем / С. Л. Оптнер. – М., 1969. – 126 с.
194. Нижник Н. Р. Теоретичні аспекти державного управління : [монографія] / Н. Р. Нижник, С. П. Мосов. – Чернівці : Технодрук, 2011. – С. 93.
195. Кораблёв М. М. Развитие проектного подхода в государственном управлении / М. М. Кораблёв // Ученые записки Казанского государственного университета. – 2010. – Том 152, кн. 4. – С. 228–235.
196. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
197. Райт Г. Державне управління : пер. з англ. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
198. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – 294 с.
199. Державне управління : теорія і практика / ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – С. 38.
200. Цветков В. В. Державне управління як основний різновид соціального управління / В. В. Цветков / Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи / Колектив авторів; наук. керівн. В. В. Цветков. – К. : Оріони, 1998. – С. 17–37.
201. Нижник Н. Р. Теоретичні аспекти державного управління : [монографія] / Н. Р. Нижник, С. П. Мосов. – Чернівці : Технодрук, 2011. – С. 93.

202. Нижник Н. Про державне управління, об'єкт і предмет його теорії / Н. Нижник, С. Мосов // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 2000. – № 3. – С. 56–61.

203. Ралдугін Є. О. Моделювання / О. Є. Ралдугін / Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління. – 2011. – С. 385.

204. Там само. – С. 386.

205. Шестоперов А. М. Аутсорсинг в государственном управлении / А. М. Шестоперов // Менеджмент и бизнес-администрирование. – 2010. – № 4. – С. 36–38.

206. Там само. – С. 41.

207. Исупова И. Н. К вопросу об оценке эффективности государственного управления / И. Н. Исупова // Мир. – 2010. – апрель-июнь. – С. 37–39.

208. Опыт российских модернизаций XVIII-XX веков. – М. : Наука, 2000. – С. 20.

209. Побережников И. В. Модернизация : определения понятия, параметры и критерии / И. В. Побережников // Историческая наука и историческое образование на рубеже XX-XXI столетия: Четвертые всероссийские историко-педагогические чтения. – Екатеринбург, 2000. – С. 105–121.

210. Опыт российских модернизаций XVIII-XX веков. – М. : Наука, 2000. – С. 22–23.

211. Кузнецова О. П. Реформа государственного управления во Франции / О. П. Кузнецова, Е. А. Юмаев // Философия политики и политология. – 2011. – № 1. – С. 48–54.