

**ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

**СИДОРЧУК ТЕТЯНА ВІКТОРІВНА**

**УДК 303.01:351 (477)**

**ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ МЕТОДОЛОГІЇ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

**25.00.01 – теорія та історія державного управління**

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата наук з державного управління**

**Київ – 2013**

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у відділі моніторингу ефективності законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України.

**Науковий керівник:** доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент Національної академії  
правових  
наук України, Заслужений юрист України  
**НИЖНИК Ніна Романівна,**  
Інститут законодавства Верховної Ради України,  
завідувач відділу моніторингу ефективності  
законодавства

**Офіційні опоненти:** доктор наук з державного управління,  
старший науковий співробітник  
**ЧЕРЛЕНЯК Іван Іванович,**  
Державний навчальний заклад  
«Ужгородський національний університет»,  
завідувач кафедри менеджменту, логістики та  
адміністрування

кандидат наук з державного управління  
**КУЛЬЧІЙ Інна Олексіївна,**  
Полтавський національний технічний  
університет імені Юрія Кондратюка,  
доцент кафедри державного управління і права

Захист відбудеться «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2013 р. об 11 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.867.03 в Інституті законодавства Верховної Ради України за адресою: 04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Інституту законодавства Верховної Ради України за адресою: 04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4.

Автореферат розісланий «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2013 р.

**Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради**

**О.В. Муза**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**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, Г. Атаманчуком, В. Бакуменком, М. Білінською, Р. Войтович, В. Голубь, В. Князевим, А. Машковим, С. Мосовим, П. Надолішнім, Н. Нижник, П. Петровським, О. Поважним, Ю. Сурміним, В. Цветковим, І. Черленяком 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.** Метадисертаційного 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 дев'яти наукових працях, із них п'ять наукових статей, опублікованих у фахових виданнях, чотири 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.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми, визначено мету, задачі, об'єкт, предмет і методи дослідження, висвітлено наукову новизну й практичне значення отриманих результатів, наведено дані щодо їх апробації.

У **Розділі 1 «Поняття методології державного управління у сучасній науці»** з'ясовано теоретичні уявлення про сутність та призначення методології державного управління.

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.

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.

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.

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 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 вчасного та компетентного втручання науковців у галузь державного управління з метою вирішення наукових задач публічного управління.

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.

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.

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

У **Розділі 2 «Становлення і розвиток методології державного управління в Україні»** розглянуто етапи, умови становлення та розвиток методології державного управління в Україні, досліджено особливості методології в окремих сферах державного управління.

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.

Розвиток 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.

Вітчизняна практика демократичного врядування ґрунтується на філософських ідеях, принципах державного управління, стандартах державно-

управлінської діяльності, що забезпечують здійснення важливих державницьких заходів.

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

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.

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.

Обґрунтовано, що 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.

У рамках цього дослідження розглянуто підходи оптимізації системи державного управління: структурний, функціональний, структурно-функціональний, процесний, системний, проектний, синергетичний, програмно-цільовий, системно-кібернетичний, комплексний, стратегічний та ін.

У **Розділі 3 «Шляхи розвитку методології державного управління в Україні»** запропоновано основні напрями удосконалення методології державного управління в Україні.

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.

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 діяльності, яка зачіпає не лише структурно-функціональний бік існування публічної адміністрації, але виконує програмно-цільову роль у формуванні схеми (порядку) реалізації владних повноважень.

Зазначається, що на шляху оптимізації державного управління в Україні варто ще раз відмітити 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, 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.

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.

Удосконалення методології державного управління в Україні запропоновано розглядати через такі напрями як концептуалізація,

проектування, наукове обґрунтування та забезпечення категоріально-понятійним апаратом, моделювання, модернізація.

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.

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.

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.

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.

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.

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. Запровадження аутсорсінгу у діяльність органів публічного управління є одним із факторів оптимізації усієї 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.

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.

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.

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 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.

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.

6. 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 ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

**Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:**

1. Сидорчук Т. В. До окремих питань теорії науки державного управління / Т. В. Сидорчук // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – № 4. – С. 194–198.
2. Сидорчук Т. В. До питань методу та методології державного управління / Т. В. Сидорчук // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – № 6. – С. 190–195.
3. Сидорчук Т. В. Особливості розвитку методології у сфері управління в період встановлення української держави / Т. В. Сидорчук // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2012. – № 3. – С. 172–174.

4. Сидорчук Т. В. Концептуальні підходи щодо становлення методології державного управління / Т. В. Сидорчук // Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». – 2012. – № 3.

5. Сидорчук Т. В. Методологія науки про державне управління в контексті розвитку сучасної науки / Т. В. Сидорчук // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 11. – С. 130–132.

#### **Опубліковані праці апробаційного характеру:**

6. Сидорчук Т. В. Основні передумови визначення терміну методології державного управління / Т. В. Сидорчук // Актуальні проблеми сучасної науки: матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. – (Київ, 24–26 жовт. 2011 р.). – К. : ТОВ «ТК Меганом», 2011. – Ч. 2.– С. 10–13.

7. Сидорчук Т. В. Методологічні аспекти розвитку державного управління в Україні / Т. В. Сидорчук // Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення: матеріали Vнаук.-практ. конф. – (Луцьк, 27 жовт. 2011 р.). – Луцьк : СПД Гадяк Ж.В., 2011. – С. 70–72.

8. Сидорчук Т. В. Україна та Молдова в контексті аналізу розвитку методології державного управління / Т. В. Сидорчук // Актуальні проблеми державного управління: матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. – (Івано-Франківськ, 12 трав. 2012 р.). – Івано-Франківськ: ГО «ЗУНТ», 2012. – Вип. 3. – С. 13–16.

9. Сидорчук Т. В. Методологія науки про державне управління в контексті розвитку сучасної науки / Т. В. Сидорчук // Актуальні проблеми державного управління: матеріали III Всеукр. наук.-практ. конф. – (Івано-Франківськ, 28 трав. 2013 р.). – Івано-Франківськ : ГО «ЗУНТ», 2013. – Вип. 5. – С. 13–15.

### **АНОТАЦІЯ**

**Сидорчук Т.В. Теоретичні питання методології державного управління в Україні. – На правах рукопису.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01– теорія та історія державного управління. – Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ, 2013.

У дисертації здійснено комплексне дослідження питань методології державного управління в Україні: розкрито сутність методології державного управління в Україні; визначено критерії, які впливають на зміст сучасної методології державного управління; охарактеризовано значення інноваційного розвитку для формулювання змісту методології державного управління;



показано етапи, умови становлення та розвиток методології державного управління в Україні; розглянуто підходи оптимізації системи державного управління: структурний, функціональний, структурно-функціональний, процесний, системний, проектний, синергетичний, програмно-цільовий, системно-кібернетичний, комплексний, стратегічний; досліджено особливості методології в окремих сферах державного управління; обґрунтовано напрями удосконалення методології державного управління в Україні.

**Ключові слова:** державне управління, методологія, методи, адміністративна реформа, державна служба, органи виконавчої влади.

## АННОТАЦІЯ

**Сидорчук Т.В. Теоретические вопросы методологии государственного управления в Украине. – На правах рукописи.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук государственного управления по специальности 25.00.01 – теория и история государственного управления. – Институт законодательства Верховной Рады Украины, Киев, 2013.

В диссертации осуществлено комплексное исследование вопросов методологии государственного управления в Украине: раскрыта сущность методологии государственного управления в Украине; определены критерии, которые влияют на содержание современной методологии государственного управления; охарактеризовано значение инновационного развития для формулирования содержания методологии государственного управления; показаны этапы, условия становления и развития методологии государственного управления в Украине; рассмотрены подходы оптимизации системы государственного управления: структурный, функциональный, структурно-функциональный, процессный, системный, проектный, синергетический, программно-целевой, системно-кибернетический, комплексный, стратегический; исследованы особенности методологии в отдельных сферах государственного управления; обоснованы направления усовершенствования методологии государственного управления в Украине.

В пределах данного исследования раскрыто понятие методологии государственного управления как совокупность философско-управленческих подходов, с помощью которых обеспечивается теоретическое обоснование и научное познание государственно-управленческих явлений и процессов в государстве.

К критериям, которые влияют на содержание современной методологии государственного управления, предложено отнести: государственный строй; политический режим; уровень признания и защиты основополагающих прав и свобод человека и гражданина; степень вмешательства государства в частные отношения; содержание государственной идеологии; сочетание общих и государственных интересов; содержание и характер государственно-управленческой деятельности; утверждение общечеловеческих ценностей;

характер наблюдательной и контрольной деятельности государства в лице ее специально созданных государственных органов; уровень обеспечения участия народа в управлении общегосударственными и местными делами.

Сделан вывод, что на общетеоретическом уровне должно состояться взаимодополнение методологии и принципов государственного управления. В частности, принципы должны устанавливать требования к структурным элементам методологии государственного управления (объект, предмет, методы, средства, субъекты, сферы влияния и т.п.), а методология государственного управления должна стать базисом, основой для принципов при формировании государственно-управленческих концепций и теорий, выписывать научные положения так, чтобы их содержание основывалось на принципах государственного управления.

На становление и развитие методологии государственного управления в Украине повлияли такие направления исследований государственной действительности и организации общественной жизни как эмпиризм, позитивизм, агностицизм, модернизм и постмодернизм, неоклассицизм и постнеоклассицизм, парадигмальный подход, экзистенциализм.

Акцентируется особенное внимание на познавательной роли административной реформы. Определены особенности проведения реформы органов исполнительной власти на разных этапах развития современного государства.

Усовершенствование методологии государственного управления в Украине предложено рассматривать через такие направления как концептуализация, проектирование, научное обоснование и обеспечение категориально-понятийного аппарата, моделирование, модернизация.

**Ключевые слова:** государственное управление, методология, методы, административная реформа, государственная служба, органы исполнительной власти.

## SUMMARY

### **Sydorchuk T.V. Theoretical Questions of Methodology of Public Administration in Ukraine. – Manuscript.**

Thesis for the obtaining scientific degree of Candidate in Public Administration on specialty 25.00.01 – Theory and history of public administration. – The Legislation Institute of the VerkhovnaRada of Ukraine, Kyiv, 2013.

In dissertation the complex research of questions of methodology of public administration in Ukraine is carried out: the essence of methodology of public administration in Ukraine is exposed; the criteria which influence on maintenance of modern methodology of public administration are certain; the value of innovative development for formulation of the maintenance of methodology of public administration is described; the stages, becoming terms and development of methodology of public administration in Ukraine are showed; the approaches of optimization of the system of public administration are considered: structural,

functional, structural-functional, process, system, project, synergetic, system-cybernetic, complex, strategic; the features of methodology in the spheres of public administration are investigated; the directions of improvement methodology of public administration in Ukraine are grounded.

**Keywords:** public administration, methodology, methods, administrative reform, public service, bodies of executive power.