

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Випуск 7

*Матеріали VI Всеукраїнської
науково-практичної конференції
“Державне управління та місцеве самоврядування в Україні
в контексті європейської інтеграції”,
м. Київ, МАУП, 17 листопада 2011 р.*

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2012

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 11 від 21.12.11)*

Редакційна колегія:

А. М. Подоляка (голова), д-р юрид. наук, проф.;
А. А. Ігнатченко (заступник голови), канд. техн. наук;
М. Ф. Головатий, д-р політ. наук, проф.;
О. В. Куроченко, д-р екон. наук, проф.;
А. С. Лисецький, д-р екон. наук, проф.;
І. П. Розпутенко, д-р наук держ. упр., проф.;
Г. П. Ситник, д-р наук держ. упр., проф.;
Ю. П. Сурмін, д-р соціальних наук, проф.;
В. В. Утвенко, канд. іст. наук, доц.;
Н. М. Чернуха, д-р пед. наук, проф.;
М. В. Чечетов, д-р наук держ. упр., проф.;
Н. П. Ярош, д-р наук держ. упр.

Видання здійснене в рамках проекту
“Наукові праці МАУП”

Становлення і розвиток української державності : [зб. наук. пр.] /
МАУП. — К.: ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2008 —

С76 Вип. 7: Матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції
“Державне управління та місцеве самоврядування в Україні в контексті
європейської інтеграції”, м. Київ, 17 листоп. 2011 р. / редкол.: А. М. Подо-
ляка (голова) [та ін.]. — 2012. — 382 с. : іл. — Бібліогр. у кінці ст.

У пропонованому збірнику подано статті учасників науково-практичної
конференції, присвяченої найважливішій проблемі сьогодення — становлен-
ню України як держави. Розглядається формування державності в Україні у
різні періоди історії та в різних аспектах.

Для науковців і державних службовців, політиків і політологів, викладачів
і студентів, а також усіх, хто цікавиться розвитком Української держави і су-
спільства.

ББК 63.3(4УКР)я43+67.9(4УКР)301я43

© Міжрегіональна Академія управління
персоналом (МАУП), 2012

© ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2012

Курчина Т. О.

Державне управління забезпеченням
інформаційної безпеки:
організаційно-правовий аспект 248

Левандовська Н. М.

Удосконалення методів планування
виробництва та реалізації продукції
на підприємстві 252

Маяцька О. Ю.

Соціально-психологічна взаємодія
студента і студентської групи
в аспекті формування стандартів
спільної поведінки 255

Медвідь М. Ф., Ольховик А. А.

Соціальна політика в Україні:
теорія і практика 262

Носуля О. П.

Необхідність упровадження засад
світового досвіду з проблем
організованої злочинності
та корупції в Україні 267

Пилипишин С. С.

Управління фінансами фізичних осіб .. 274

Проценко І. О.

Державний вимір освітньої
парадигми 277

Радзімовська С. Ф.

Європейська інтеграція та суверенітет
національних держав 283

Січкарь О. М.

Аналіз економічного потенціалу
підприємства 286

Стогний Е. М., Крець А. М.

Трансформація природної
и политической рент 290

Тимошин Ю. В.

Методологія аналізу державного
управління в класичних і сучасних
державно-правових дослідженнях 293

Третяк О. Л.

Служба безпеки України в системі
державного управління України 300

Чайковська Л. В., Сацевіч В. О.

Міжнародно-правова та економічна
парадигма сучасного ринку
паливно-енергетичних ресурсів 304

Бабак А. К.

Політичний режим та механізм
державного управління в Україні 308

Бурла С. С.

Підвищення соціального захисту
державних службовців як умова
забезпечення їх діяльності 312

Вахній О. В.

Основні напрями державного
регулювання суспільної моралі
в Україні 315

Гулай Л. А.

Гендерний аспект проблеми насильства
над жінками в сім'ях 319

Дубова О. О.

Реформування системи місцевого
самоврядування в умовах
євроінтеграції України 321

Сірик А. О.

Становлення правової держави
в Україні 324

Сурженко М.

Проблеми розподілу владних
повноважень в Україні
в умовах євроінтеграції 327

Черненко Ю. С.

Роль спадщини Іммануїла Канта
для становлення сучасної
української держави 330

Алжум Майсара

Інформаційна діяльність
у сфері державного управління 335

Бушин О. О.

Політична освіта в Україні
в сучасних умовах 338

Костенко А. Ю.

Регіональна політика
в Україні 340

Содель Ю. В.

Виконавча влада і місце
самоврядування в умовах становлення
правової держави в Україні 343

Медвідь Ф. М., Кулявець А. В.

Формування владної еліти
в Україні: питання теорії
і практики 346

МЕТОДОЛОГІЯ АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КЛАСИЧНИХ І СУЧАСНИХ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ

Становлення і розвиток української державності, вип. 7, с. 293–299

Сучасна державно-правова наука застосовує різні методологічні підходи і методи, які забезпечують єдність загального аналізу суспільних явищ і процесів. Такий підхід сприяє появі загальних теоретико-пізнавальних моделей, що дають змогу реконструювати складний, і часто — доволі суперечливий, процес суспільного, і зокрема, — державно-правового розвитку. У зв'язку з цим особливої ваги і теоретичної значущості набуває питання комплексного аналізу тих наукових теорій, методів і підходів, які допомагають представити і дослідити феномен демократичної трансформації системи державного управління.

Актуальність дослідження зазначеної теми зумовлюється такими причинами. По-перше, державно-правові процеси є унікальною сферою соціуму, яку характеризують рухливий стан, динамізм і постійні зміни, конституйовані в людській практиці. Відтак, у центрі уваги сучасної юридичної і політичної науки перебувають різноманітні державно-правові й суспільно-політичні процеси. Наука держави і права має справу з поясненням і тлумаченням феномену суспільного цілепокладання, а через нього — з цінностями,

які лежать в основі існування й розвитку державних спільнот. По-друге, державно-правовий розвиток виявляється в різних інституційних, ціннісно-нормативних, інтелектуальних умовах, за певного розкладу соціальних і державно-політичних сил тощо. Кожна конкретна історична реальність вирізняється власними соціальними і правовими нашаруваннями, системами пріоритетів, переваг, цінностей, які перебувають у постійній видозміні й оновленні. До того ж у державно-правових процесах, до яких з повними підставами маємо віднести процеси державного управління, ключове значення відводиться людському виміру, правам, потребам та законним інтересам людей, що помітно впливає на визначення перспектив обрання різноманітних сценаріїв і напрямів розвитку. У цьому випадку науковий аналіз, що ґрунтується на застосуванні певних методологічних принципів (підходів, методів), вимагає комплексного проектування державно-правового процесу, оскільки у цій сфері окремо узяті факти не віддзеркалюють усієї повноти ситуації. Вони набувають сенсу лише за умови їх співвіднесення з теоретично осмисленим контекстом інтерпретації досліджуваного

явища. По-третє, побудова будь-якої сучасної теорії демократичної трансформації системи державного управління нерозривно пов'язана зі зверненням до тих напрацювань, а також до того понятійного і методологічного апарату, який було розроблено в історії державно-правової думки. У цьому аспекті звернення до джерел формування і розвитку теорій трансформації системи державного управління має виняткову актуальність і значущість для всіх сучасних державно-правових досліджень.

Отже, ставлячи за мету охарактеризувати основні методи аналізу системи державного управління в класичних і сучасних державно-правових дослідженнях, необхідно вирішити такі завдання: а) зазначити на основні етапи та методи дослідження системи державно-владних, і зокрема, — управлінських відносин; б) надати змістовну характеристику зазначеним методам; в) виявити роль методології аналізу державно-владних відносин для розвитку сучасної державно-правової науки.

На сьогодні державно-правова думка пройшла досить тривалу еволюцію в галузі методологічних технологій і методів досліджень. Враховуючи історично обумовлену трансформацію правового та управлінського сегмента суспільства як в аспекті структури, так і з точки зору відносин між його елементами, переважна більшість сучасних вчених умовно виокремлює чотири періоди у становленні методології державно-правової науки: а) класичний період (до XIX ст.; у цей період застосовувались в основному дедуктивний,

логіко-філософський і морально-аксіологічний підходи і методи політичної науки); б) інституціональний період (середина XIX ст. — початок XX ст., характеризується домінуванням історико-порівняльного (компаративного) аналізу й нормативно-інституціонального методу); в) біхевіористський період (50–70-ті роки XX ст.), пов'язаний з принципово новими методологічними орієнтаціями у дослідженнях державно-правових процесів, широким застосуванням так званих емпіричних і квантитативних (кількісних) методів); г) постбіхевіористський період — з останньої чверті XX ст., характеризується не тільки плюралізмом підходів та методів, але й спробами їх поєднання, паралельного застосування, а також виробленням певної інтегральної методології.

Упродовж класичного періоду застосовувались аксіологічні критерії оцінки дій тих чи інших форм правління, що опиралися на домінуючі на той час цінності і норми моралі. Елементи компаративістської методики використовувались середньовічними мислителями для порівняння державно-правових режимів певних епох у Великій Британії (Дж. Фортеск'ю), Франції (Ш.-Л. Монтеск'є), Італії (Н. Макіавелі). Якісний порівняльний аналіз виходить на передній план у XIX ст., коли з'являються праці А. Токвіля, Дж. Міля, К. Маркса, Ф. Енгельса, в яких проводяться паралелі і порівняння між основними європейськими державами, а також формами правління у Старому і Новому Світі. На принципах компаративістики будували свої дослідження М. Вебер, Г. Моска, В. Паретто. Засто-

сування біхевіористського підходу в науці викликало справжню революцію в методології державно-правової науки, пов'язану передусім із застосуванням нових емпіричних і кількісних методів, запозичених з арсеналів як гуманітарних гілок знання — психології, економіки, соціології, так і природничо-технічних — математики, кібернетики, географії, медицини: з психології і медицини у політологію інкорпоруються тести, лабораторні експерименти; з соціології — анкетні опитування, спостереження, інтерв'ю; з математики — зокрема, кореляційний, регресивний види аналізу, математичне моделювання. Методологічні підходи, методи політичної науки, що ґрунтуються на принципах квантифікації, починають застосовуватися при аналізі виборчого процесу та електоральної поведінки, проведенні опитування електорату з метою передвиборчого зондажу суспільної думки. Проте у 70-х роках ХХ ст. біхевіористська методологія опиняється в кризовому стані, який спричинила абсолютизація сцієнтистських прийомів та точних методів при аналізі державно-правових процесів при одночасному абстрагуванні від з'ясування внутрішньої складової їх суб'єктів.

Розглядаючи державно-правові процеси як соціально-масове явище, вчені вказують на ряд специфічних наукових проблем, котрі спричиняють ускладнення щодо їх поглибленого дослідження: відсутність чіткої диференціації підходів, методів вивчення цих процесів; некоректне застосування термінології, яка описує ці процеси, коли рівень активності її використання випереджає наукове

осмислення їх різних структурних елементів. Здебільшого різні явища, які характеризують соціально-масові процеси, описують за допомогою схожої термінології, що послугує вихідним пунктом теоретичних помилок. Усе це актуалізує застосування нових принципів, підходів і методів для ґрунтовного аналізу усіх складових державно-правових процесів з ретельно розробленим прогнозуванням їх потенційного розвитку. Нині вчені виокремлюють такі основні методологічні підходи до аналізу державно-правових процесів: нормативний, інституціональний, біхевіористський, структурно-функціональний, теорія раціонального вибору, дискурсивний. До найефективніших принципів і методів дослідження в сучасних наукових працях, енциклопедіях включено системний підхід і структурно-функціональний аналіз, суть яких полягає у тому, що об'єкт дослідження сприймається як цілісна система і вивчається як така (органічною частиною системного аналізу є логічно-методологічний аналіз) [1]. При цьому, всебічному аналізу піддаються усі структурно-утворюючі елементи цієї системи, їх сутність, характер, функції тощо; об'єкт дослідження (суспільно-політичні процеси) аналізується як складно-організована цілісність, а її складові (суб'єкти процесів) — у взаємозв'язках і взаємодії.

Варто зазначити, що дослідження з використанням системного підходу має фіксувати характерні особливості системного об'єкта (процесу), на функціонування, розвиток якого помітний вплив мають зовнішні чинники. Дослідження державно-правових

процесів із застосуванням принципів системного та функціонального аналізу має бути зорієнтоване як на врахування протиріч державно-правового розвитку країни, взаємодію протилежних тенденцій, взаємообумовленість структурних складових цього розвитку; так і на всебічний аналіз взаємодії (взаємовпливу), визначення рольових функцій основних суб'єктів державно-правових процесів в Україні, якими є: держава та її інститути; українська етнічна спільнота; політичні партії, громадські рухи, неурядові організації, національно-культурні центри тощо. Системний підхід, так би мовити, має справу з цілим явищем, на зразок якого виступає державна і правова система, якій притаманні такі ознаки. Вона продукує різні структурні елементи (громадсько-політичні рухи, політичні партії, рухи, інші об'єднання громадян тощо); ці елементи перебувають між собою в різноманітних залежностях, утворюючи визначену структуру (країни, парламенту); систему відокремлює від оточення менш або більш помітна межа.

Серед домінуючих методологічних підходів і методів аналізу сучасних державно-правових процесів варто відмітити й такі: біхевіористський, культурологічний, дискурсивний, метод порівняльного аналізу, “підхід, вільний від оціночних суджень” (суть якого полягає у відмові від звички розглядати й оцінювати всі процеси та явища з морально-етичних позицій), “метод дослідження випадку” (передбачає глибокий аналіз якогось одного окремо взятого конкретного явища, процесу чи ситуації), методи мо-

делювання і прогнозування та ін. Біхевіористський підхід акцентує увагу на доцільності вивчення поведінки певних осіб, груп, спільнот під впливом тих чи інших обставин, ґрунтується на позитивістській традиції з притаманним їй постулатом про одноманітність, повторюваність та можливість визначення елементів, сукупно конституюючи державно-правові феномени. Акцентує увагу не на формально-юридичному осмисленні державно-правових і політичних інститутів, формальній структурі політичної організації суспільства чи сфери державного управління, а звертається до вивчення поведінки окремого індивіда, групи, різного роду соціальних, культурних, етнічних та інших спільнот. Метод культурологічного аналізу покликаний розкрити соціокультурний характер сфери державного управління. Цінність цього методологічного підходу полягає в тому, що він дає змогу подолати формально-юридичне тлумачення держави, її зведення до суми державно-правових інститутів. Застосування цього підходу дає можливість пояснити: чому однакові за своєю формою державно-правові інститути діють не ідентично в різних країнах; в силу яких причин ті чи інші інститути виявляються дієздатними в одних країнах і неприйнятними в інших [2]. Застосування методу порівняльного аналізу ґрунтується на принципах відбору предметів для порівняння.

Значущості застосування програмно-цільового методу дослідження проблем державно-правового розвитку надає його використання як одного з ефективних механізмів ре-

алізації теорії прийняття державно-управлінських рішень, час від часу виникаюча необхідність вжиття владою превентивних заходів щодо попередження негативних тенденцій (конфліктних ситуацій) у політичній сфері, зокрема у латентний період політичного протистояння. Ефективність використання цього методу відчутно залежить від його поєднання з іншими методологічними прийомами і методами: проблемно-орієнтованим підходом до планування нормативно-правових державно-управлінських рішень; методом блок-схем послідовностей виконання завдань, методами мережевого планування та управління [3], науковим підходом до управління з позицій теорії прийняття рішень, групової поведінки, зорієнтованими на створення програм управління за цілями або за результатами [4]. Програмно-цільове управління має стати основним методом планування й управління процесами правової та адміністративної модернізації суспільства і держави, що передбачає вирішення таких перспективних науково-практичних завдань, як широка комп'ютеризація програмно-цільових управлінських процесів, створення системи алгоритмів вирішення програмних завдань, підготовка відповідних спеціалістів, здатних ефективно використовувати різні програмно-цільові методи, визначення шляхів оперативного регулювання різного роду організаційних відносин між основними суб'єктами модернізаційних процесів.

Для підвищення рівня управління процесами у державно-правовій сфері важливим уявляється творче

поєднання застосування програмно-цільового методу з методами дослідження операцій, які ґрунтуються на взаємодії або причинно-наслідкових зв'язках, що існують між об'єктами [5]. Застосуванню програмно-цільового методу має передувати проведення ситуаційного та правового аналізу, з'ясування реальних умов державного розвитку. Ефективність застосування програмно-цільового методу значно зростає за умов його поєднання з методом прийняття рішень (особливо при визначенні цілей та етапів); методом моделювання; сценарним методом (особливо при розробці прогностичних документів — концепцій, сценаріїв, довгострокових програм); а також з системним підходом і структурно-функціональним аналізом, методом політичного регулювання (одним з основних методів політичного менеджменту). Важливим є застосування програмно-цільового методу під час розробки і прийняття нормативно-правових актів, програмно-цільових державно-управлінських рішень на загальнонаціональному, галузевому та регіональному рівнях.

Специфіка застосування методів моделювання і прогнозування полягає в тому, що вона зорієнтована на виявлення: реальних тенденцій у суспільстві, сфері державно-владних відносин, що відображають переплетіння різних типів поведінки різних суб'єктів державної політики; відносин між різними інститутами (суб'єктами) влади; тих чинників, що ініціюють розвиток державно-правових процесів, появу тенденцій у державно-правовому розвитку.

Моделювання державно-правових процесів означає створення цілісного уявлення про всі суб'єкти державно-правових відносин, складові, тенденції, що визначатимуть ці процеси, та про механізми, які забезпечуватимуть їх подальший розвиток і трансформацію. Метод моделювання при аналізі процесів державно-правового розвитку дає можливість: прогнозувати їх поетапний розвиток (модернізаційні, трансформаційні зміни); приймати управлінські рішення, перевіряючи на моделі соціальні наслідки їх різних варіантів; моделювати гіпотези, створюючи модель на гіпотетичних даних та з'ясовуючи їх суперечливість; планувати дослідження шляхом проведення експериментів на виявлення чутливих і найбільш важливих компонентів (складових) моделі; відтворювати відсутні в моделі дані (характеристики); удосконалювати методику збирання й опрацювання фактологічного матеріалу. За нестабільного сучасного розвитку державно-правових процесів різко знижується цінність екстраполяційних методик, заснованих на уявному продовженні у майбутньому існуючих на момент створення прогнозу тенденцій: знайти достатні гарантії стійкості тенденцій досить складно [6].

Поліваріантний характер процесів (тенденцій) державно-правової та адміністративної модернізації суспільства зумовлює необхідність застосування методу сценарного підходу (сценарного методу), методів морфологічно-сценарної екстраполяції, поєднання при прогнозуванні морфологічного і сценарного ме-

тодів як зворотних один до одного. Ефективність застосування методу прогнозування тенденцій державно-правового розвитку країни багато в чому залежить від знання реальної ситуації, яку визначає характер відносин між різними суб'єктами державно-правових відносин.

Водночас, теоретико-методологічною основою аналізу процесів державно-правового розвитку країни, політико-адміністративної модернізації можуть слугувати не лише методи і підходи світової державно-правової науки та науки про державне управління, а й деякі їхні теорії. Серед них: а) теорія конфлікту сил або просто теорія конфлікту (виходить з того, що більшість суб'єктів має різну вагу, силу і статус у суспільстві, що призводить до нерівноправних відносин, створює конфліктогенні ситуації і викликає конфлікти); б) теорія консенсусу, згідно з якою у відкритому суспільстві консенсус (злагода) переважає над конфліктами; головні умови його досягнення і збереження — обов'язкове виконання законів та неодмінне дотримання “правил гри”, домовленостей між усіма суб'єктами державно-владних відносин; в) теорія плюралізму, яка визначає наявність у суб'єктів державно-правових процесів різних інтересів, цілей, прагнень, при цьому вважає можливим їх урахування, досягнення балансу інтересів.

Наразі часто вказують на такі підходи до підвищення ефективності функціонування системи державного управління: по-перше, системний підхід, або загальна теорія систем; по-друге, синергетичний підхід, або загальна теорія самоорганізації;

по-третє, діяльний і біхевіористський підходи, або загальна теорія діяльності та поведінки. Для розгортання цієї парадигми потрібно реалізувати низку базових принципів: по-перше, мову потрібно вести про взаємозв'язок діяхронічного і синхронічного підходів до держави як системи; по-друге, необхідно ґрунтуватися на взаємозв'язку головних структурних компонентів державності, що включають субстанціональний, територіальний та інституціональний елементи; важливо враховувати функціональну структуру держави, що визначає коло базових цілей і напрямів її діяльності. Реалізація цієї парадигми (базових принципів) сприятиме просуванню від галузевої концепції ефективності державної влади та управління до емерджентної [7].

Таким чином, узагальнюючи результати проведеного аналізу, можна стверджувати, що застосування різних підходів і методів дослідження проблеми державно-правової та адміністративної модернізації суспільства має здійснюватися в рамках міждисциплінарного підходу. Методологічна новизна цього підходу — у визнанні того, що світ має безліч шляхів, а отже осмислювати його (процеси, тенденції) можна за допомогою багатьох, навіть альтер-

нативних, проте рівнозначних методів і підходів, які використовуються в сучасній державно-правовій науці.

Література

1. *Мала* енциклопедія етнодержавознавства / Редкол.: Ю. І. Римаренко (відп. ред.) та ін. НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К.: Генеза; Довіра, 1996. — С. 488.
2. *Гаджиев К. С.* Политология. — М.: Логос, 2002. — С. 59.
3. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології і практики: Монографія. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — С. 95.
4. *Куни Г., О'Доннел С.* Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: Т. 1. — М.: Прогресс, 1981. — С. 94–96.
5. *Черчмен У., Акоф Р., Арноф Л.* Введение в исследование операций. — М.: Наука, 1968. — С. 94–104.
6. *Лапкин В. В.* Циклы, ритмы, волны: проблемы моделирования политического развития // ПОЛИС. — 2002. — № 4. — С. 28–29.
7. *Акульчев А. А., Игнатов В. Г., Понделков А. В., Старостин А. М.* Эффективность государственной власти: модели, критерии, факторы // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Полит. науки. — 2004. — № 1. — С. 36–38.