

УДК 351

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5\(71\)-5](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5(71)-5)

Юлія ЗАВГОРОДНЯ

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії та історії держави та права Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, просп. Науки, 26, Дніпро, Україна, 49005

ORCID: 0000-0001-9257-7269

Андрій КУЧУК

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри права та публічного управління Сумського державного педагогічного університету імені А.С. Макаренка, вул. Роменська, 87, Суми, Україна, 40002

ORCID: 0000-0002-5918-2035

Yuliia ZAVHORODNIA

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Theory and History of State and Law Department of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, 26, Nauka Ave, Dnipro, 49005

ORCID: 0000-0001-9257-7269

Andrii KUCHUK

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Professor at the Law and Public Management Department of Sumy State Pedagogical University named after A.S. Makarenko, 87, Romenska St, Sumy, Ukraine, 40002

ORCID: 0000-0002-5918-2035

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ПРАВОВЛАДДЯ: МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ

PUBLIC ADMINISTRATION UNDER THE RULE OF LAW: METHODOLOGICAL PRINCIPLES

Актуальність проблематики створення ефективної системи публічного управління обумовлюється її перманентним характером, що спричиняє необхідність визначення чітких методологічних засад явищ у сфері публічного управління. Наголошено на такій властивості наукових розробок методології публічного управління як еklekтизм та відсутність усталеного сприйняття поняття методології. Метою статті є висвітлення методологічних засад публічного управління в умовах правовладдя.

Сформульовано низку положень, що визначають сучасне сприйняття методології публічного управління. По-перше, адекватне розуміння методології публічного управління вимагає чіткості термінології та її послідовного використання. Що визначає необхідність розмежування методології та методики публічного управління. Методологія публічного управління описує систему гносеологічних засобів та являє собою теоретичний рівень осягнення відповідного предмету. Методика публічного управління розуміється як сукупність конкретних прийомів щодо реалізації публічного управління.

По-друге, методологія публічного управління є складовою методології пізнання соціальних явищ. Наголошено на тісному зв'язку процесів і явищ у сфері публічного управління та сфері права. Хоча об'єкти пізнання у сфері публічного управління мають свої особливості у порівнянні з об'єктами пізнання у сфері права. Вказано на доцільність розгляду структури методології через з'ясування змісту таких елементів, як принципи, підходи та методи.

По-третє, у гносеології соціальних явищ важливе місце займає світогляд: світогляд дослідника є визначальним для інтенції вченого та обрання відповідних методологічних підходів. Наголошено на відмінностях у висвітленні публічного управління науковцями в межах демократичного та недемократичного режимів.

Резюмовано, що розуміння методології публічного управління має виходити з її сприйняття як засобу наукового пізнання. При цьому слід чітко розмежовувати методологію та методіку; за основу гносеології явищ і процесів публічного управління доцільно взяти методологію соціальних явищ, що структурно включає в себе низку принципів, методів та підходів.

Ключові слова: методологія, публічна влада, публічне управління, правовладдя, світогляд.

The relevance of the problems of creating the system of effective public administration is determined by its permanent nature, which makes it necessary to define clear methodological foundations of phenomena in the field of public administration. Emphasis is placed on such a property of the scientific developments of the public

administration methodology as eclecticism and the lack of an established perception of the methodology concept. The purpose of the article is to cover the methodological bases of public administration under the rule of law.

A number of provisions defining the modern perception of public administration methodology have been formulated. First, an adequate understanding of the public administration methodology requires clarity of terminology and its consistent use that determines the necessity to distinguish between the methodology and the public administration methods. The public administration methodology is understood as a system of epistemological means and represents a theoretical level of the relevant subject understanding. The public administration methods are understood as a set of specific techniques for the implementation of public administration.

Secondly, the methodology of public administration is a component of the methodology of social phenomena knowledge. The close connection of processes and phenomena in the sphere of public administration and the sphere of law is emphasized. Although objects of knowledge in the field of public administration have their own characteristics in comparison with objects of knowledge in the field of law. It is pointed out the expediency of considering the structure of the methodology by clarifying the content of such elements as principles, approaches and methods.

Thirdly, in the epistemology of social phenomena, the scientist's worldview occupies an important place: the worldview of the researcher is decisive for the scientist's intention and the choice of appropriate methodological approaches. Emphasis is placed on the differences in the representation of public management by scientists within democratic and non-democratic regimes.

It is summarized that the public administration methodology understanding should be based on its perception as a means of scientific knowledge. Herewith, methodology and methods should be clearly distinguished; as the basis of the epistemology of phenomena and processes of public administration, it is advisable to take the methodology of social phenomena, which structurally includes a number of principles, methods and approaches.

Key words: methodology, public authority, public administration, rule of law, worldview.

Постановка проблеми. Одним з важливих питань у будь-якому суспільстві, що має перманентний характер та потребує розв'язання – це створення ефективної системи публічного управління. Наголосимо, що особливої уваги ця проблематика набуває у транзитивні періоди розвитку суспільства або в екстраординарних умовах. Наведене вказує на особливу важливість публічного управління для українського суспільства, зважаючи на ті загрози, що існують для української державності, а також урахувуючи обраний соціумом курс на євроінтеграцію.

Додамо, що для українського суспільства окреслена проблематика посилюється досить тривалим перебуванням у межах радянської держави, що не могло не позначитись у тому числі й на принципах і методах організації та діяльності органів публічної влади. Система радянської влади була централізованою та авторитарною, з великою концентрацією влади в руках комуністичної партії та її керівництва, що призвело до відсутності демократичних інститутів, незалежності судової системи та свободи преси. Після отримання незалежності Україною в 1991 році був розпочатий процес будівництва демократичного суспільства та правової держави. Проте спадщина радянського періоду залишила свій відбиток на багатьох аспектах українського суспільства, включаючи публічне управління. Згадаємо, зокрема, індекс верховенства права, індекс демократії, індекс свободи преси, індекс сприйняття корупції та ін., за даними яких в Україні є певні позитивні зрушення, однак є значні проблеми з забезпеченням відповідних явищ. Однак для ефективності реформ важливим є правильне, адекватне

сприйняття публічного управління як об'єкту гносеології.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто вказати, що проблематика методології публічного управління залишається такою, що характеризується (у контексті її гносеології) бінарністю. З одного боку, до цієї тематики періодично звертаються вітчизняні науковці. Так, згадаємо низку робіт таких науковців як В. Андреєв [1], В. Бакуменко, В. Князєв, Ю. Сурмін [2–3], дисертаційне дослідження Т. Сидорчук [4] та ін. З іншої сторони відсутній єдиний підхід до самого розуміння методології публічного управління і переважне висвітлення цього питання не стільки у науковій літературі, скільки у навчальній [5].

Окремо слід згадати наукову роботу таких авторів як В. Куйбіда та І. Шпекторенко, присвячену проблематиці системного висвітлення методології публічного управління та у якій, «основну увагу приділено з'ясуванню взаємозв'язків та взаємозалежностей найважливіших підсистем методології публічного управління: закономірностей, принципів, функцій, форм управлінської діяльності, методів, засобів (способів), механізмів управління, підходів до управління, інструментів, операцій, процедур, технологій, структури управлінської діяльності» [6, с. 7]. Доречно вказати, що наведена цитата відтворює загальом стан методології публічного управління, що додатково актуалізує підняту нами проблематику.

Мета статті. Метою цієї роботи є висвітлення методологічних засад публічного управління в умовах правовладдя.

Виклад матеріалу. На нашу думку, сприйняття методології публічного управління

має ґрунтуватися на наступних положеннях. По-перше, адекватне розуміння методології публічного управління вимагає чіткості термінології та її послідовного використання. Саме тому слід вказати на необхідність розмежування методології та методики. Методологія публічного управління описує систему гносеологічних принципів, підходів та методів – засобів дослідження, аналізу та впровадження ефективних стратегій, теорій управлінської практики. Це більш теоретичний рівень, що визначає основні засади та підходи до пізнання управління в сфері публічного сектора. Методологія дозволяє розробляти узагальнені моделі, концепції та теорії, які є підґрунтям практичних дій у сфері управління.

З іншого боку, методика публічного управління відноситься до конкретних прийомів та практичних інструментів, які використовуються в реальній управлінській діяльності. Це можуть бути конкретні процедури, техніки або інструменти, застосовувані для вирішення конкретних завдань управління. Відтак методологія є засобом наукового пізнання явищ публічного управління, а методика управлінської діяльності виступає технологією здійснення публічного управління. При цьому слід наголосити, що методика публічного управління може виступати об'єктом наукового аналізу з допомогою відповідної методології.

Розрізнення між методологією та методикою важливе для того, щоб уникнути еkleктизму та забезпечити зрозумілість та послідовність в дослідженнях та практиці управління. Використання чіткої термінології допомагає впевнитися, що управлінські концепції та практики розуміються та застосовуються належним чином, що є ключовим для ефективного управління в сучасному світі.

По-друге, оскільки методологія публічного управління є інструментом наукового пізнання відповідних явищ, то явища і процеси у сфері публічного управління піддаються дослідженню тими ж засобами, що й інші соціальні явища, наприклад, правові. Так, цьому сприяє те, що право є унікальним (в сенсі його використання сучасними суспільствами) регулятором суспільних відносин. Особливою мірою це положення стосується демократичних суспільств, що функціонують на засадах правовладдя. Органи влади у таких суспільствах, навіть в екстраординарних умовах, не можуть виходити за ті межі, що встановлені принципом правовладдя. У цьому аспекті згадаємо, наприклад, положення ст. 15 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, відповідно до яких навіть коли життя нації загрожує небезпека,

окремі з людських прав – які у правознавстві йменуються абсолютними – не можуть бути обмежені [7].

Відзначимо, що право регулює як межі, так і певною мірою методу управління діяльності (але не методологію, хоча в останньому випадку частково можна вести мову про регулювання академічної доброчесності і заборону використання неетичних засобів, наприклад, експериментів в сфері державного управління, що посягають на людську гідність). У цьому ж аспекті не можемо не згадати, що до 2000-х років державне управління було складовою такої галузі наукових досліджень, як право (у межах спеціальності 12.00.07).

Хоча, звісно, не можна не вказати і на те, що об'єкти пізнання у сфері публічного управління мають свої особливості у порівнянні з об'єктами пізнання у сфері права. Важливо розуміти ці відмінності для належного аналізу та впровадження ефективних стратегій управління та правового регулювання.

Отже, хоча існують певні спільності між сферами публічного управління та права, кожна з них має свої унікальні особливості, які впливають на підходи до аналізу, пізнання та впровадження відповідних стратегій і методів. Розуміння цих відмінностей допомагає забезпечити ефективне функціонування як систем управління, так і правових механізмів в сучасному суспільстві.

Водночас, урахувавши наведене вище, вкажемо на доцільність розгляду структури методології через з'ясування змісту таких елементів, як принципи, підходи та методи. У цьому ж аспекті слід згадати наступні положення: «Цілком очевидно, що методологія в природничих науках і методологія в гуманітарній сфері знань мають дещо різне призначення: якщо в перших – це дескрипція процесу отримання нових знань про досліджуване явище задля наступного повторного отримання таких же результатів (за допомогою тих же методологічних засобів в тих же умовах), то для других – забезпечення достовірності (максимальної вірогідності) отриманих результатів через обґрунтування позиції дослідника» [8, с. 10]. Саме тому важливим є правильне обрання та опис методології соціальних явищ загалом та явищ і процесів публічного управління зокрема.

По-третє, у гносеології соціальних явищ важливе місце займає світогляд: світогляд дослідника є визначальним для інтенції вченого та обрання відповідних методологічних підходів.

Світогляд визначається системою переконань, цінностей, традицій та культурних

норм, які впливають на спосіб, яким дослідник сприймає соціальні явища і їх аналізує. Світогляд дослідника може впливати на його інтенцію в науковому дослідженні, орієнтуючи його на певні проблеми або аспекти соціальних явищ, які він вважає найбільш важливими або цікавими. Наприклад, дослідник з певним світоглядом може бути зацікавлений у вивченні соціальної нерівності, політичних процесів або культурних змін.

Крім того, світогляд визначає вибір методологічних підходів у дослідженні соціальних явищ. «Розуміння навколишньої дійсності, суті наукової проблеми та шляхів її вирішення досить часто залежить від світогляду науковця та адекватності методології» [9, с. 74].

У цьому аспекті доволі показовими можуть бути результати порівняння досліджень публічного управління у межах, наприклад, недемократичних держав та демократичних режимів. Дослідження можуть виявити, як різні політичні системи впливають на процеси прийняття рішень, рівень відкритості та прозорості управлінських структур, а також на ефективність використання ресурсів та вирішення соціальних проблем.

У недемократичних режимах управління можуть бути більш централізованими та авторитарними, з відсутністю широкої участі громадськості в процесі управління та обмеженим доступом до інформації. У таких системах рішення можуть прийматися верхівкою влади без значної уваги до думки громадян чи прозорості у процесі.

Натомість у демократичних системах публічне управління має більш відкритий та децентралізований характер, з активною участю громадськості та гарантіями прозорості та врахування інтересів громадян. Рішення у таких системах можуть бути результатом дискусій, консенсусу та врахування різноманітних точок зору [10, с. 4].

У межах різних політичних режимів вчені можуть підходити до висвітлення державного управління з різних точок зору, залежно від їхнього світогляду, політичних переконань та академічних інтересів. Наприклад, у демократичних режимах дослідники можуть акцентувати увагу на аспектах, які стосуються принципів розподілу влади, відкритості та прозорості в управлінні, а також участі громадян у прийнятті рішень. Вони можуть досліджувати механізми демократичного

контролю, процедури реакції на потреби громадян та механізми розв'язання конфліктів у процесі управління.

У недемократичних режимах дослідники можуть звертати увагу на інші аспекти, такі як структура влади, механізми політичного контролю та репресивні інструменти влади. Вони можуть досліджувати, як влада контролює управління та забезпечує свою стійкість, а також яким чином державні ресурси використовуються для підтримки режиму.

Зважаючи на означений контекст, а також вказаний у назві роботи аспект правовладдя, слід акцентувати увагу, що сприйняття самого правовладдя буде різним у викладенні науковців, світогляд яких сформовано у демократичних та недемократичних режимах. Значимість правовладдя також буде різною, як і спрямованість діяльності органів публічної влади. Так, важко заперечити (особливо зважаючи на історичну ретроспективу) той факт, що в демократичних суспільствах правовладдя буде розглядатись як цінність; натомість у недемократичному соціумі – це буде, зокрема, політична доцільність.

Саме тому ми й винесли у назву роботу аксіологічний аспект – саме він відіграє важливу роль у дослідженнях публічного управління та вказує на значимість світоглядних орієнтирів.

Отже, аналіз державного управління у межах різних політичних режимів може залежати від того, які аспекти та підходи вчені вважають найбільш важливими у своїх дослідженнях. Відповідно, світогляд дослідника має важливе значення в гносеології соціальних явищ, оскільки він впливає на всі аспекти дослідницького процесу, від визначення проблем до вибору підходів дослідження. І хоча світогляд відіграє важливу роль у пізнанні явищ публічного управління, питання місця світогляду у структурі методології потребує окремого комплексного висвітлення.

Висновки. Таким чином, розуміння методології публічного управління має виходити з її сприйняття як засобу наукового пізнання. При цьому слід чітко розмежовувати методологію та методику; за основу гносеології явищ і процесів публічного управління доцільно взяти методологію соціальних явищ, що структурно включає в себе низку принципів, методів та підходів. Окремо слід вирішити питання про місце світогляду у структурі методології.

Література:

1. Андреев В.М. Теоретико-методологічні проблеми співвідношення інститутів публічної влади та публічно-службових відносин. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології*. 2023. Вип. 5. С. 14–18.
2. Бакуменко В., Князев В., Сурмін Ю. *Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку*. *Вісник Української академії державного управління*. 2003. № 2. С. 68–81.
3. Сурмін Ю. П., Бакуменко В. Д., Краснейчук А. О. *Методологія державного управління як галузі науки*. Київ: НАДУ, 2010. 32 с.
4. Сидорчук Т. В. *Теоретичні питання методології державного управління в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01*. Київ, 2013. 181 с.
5. *Методологія публічного управління : навчальний посібник / уклад. І. В. Шпекторенко*. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. 113 с.
6. Куйбіда В.С., Шпекторенко І.В. *Методологія публічного управління як система: теоретичні та практичні аспекти*. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2022. Вип. 29. С. 7–12.
7. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод. URL https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 21.02.2024).
8. Кучук А.М., Пекарчук В.М. *Методологія правових явищ в умовах сучасного правового дискурсу*. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2022. Вип. 1 (42). С. 9–12.
9. Сич Т. Роль методології у процесі розвитку науки. *Гірська школа Українських Карпат*. 2016. № 14. С. 74–79.
10. Кучук А.М., Завгородня Ю.С. *Права дитини як критерій державно-правового режиму*. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2022. Вип. 1. С. 3–7.

References:

1. Andreiev, V.M. (2023). Theoretical and methodological problems of the relationship between public government institutions and public service relations [Teoretyko-metodolohichni problemy spivvidnoshennia instytutiv publichnoi vlady ta publichno-sluzhbovykh vidnosyn]. *Dnipro Scientific Journal of Public Administration, Psychology, Law*. *Dniprovskiyi naukovyi chasopys publichnoho upravlinnia, psykholohii*, 5, 14–18 [in Ukrainian].
2. Bakumenko, V., Kniaziev, V., Surmin, Yu. (2003). Methodology of public administration: problems of formation and further development [Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia: problemy stanovlennia ta podalshoho rozvytku]. *Bulletin of the Ukrainian Academy of Public Administration*. *Visnyk Ukrainskoi akademii derzhavnoho upravlinnia*, 2, 68–81 [in Ukrainian].
3. Surmin, Yu.P., Bakumenko, V.D., Krasneichuk, A.O. (2010). Methodology of public administration as a branch of science [Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia yak haluzi nauky]. Kyiv, NADU [in Ukrainian].
4. Sydorchuk, T.V. (2013). Theoretical issues of the methodology of public administration in Ukraine [Teoretychni pytannia metodolohii derzhavnoho upravlinnia v Ukraini]: dys. ... kand. nauk z derzh. upr.: 25.00.01. Kyiv [in Ukrainian].
5. Shpektorenko, I.V. (2018). Methodology of public administration [Metodolohiia publichnoho upravlinnia]. Dnipro, DRIDU NADU [in Ukrainian].
6. Kuibida, V.S., Shpektorenko, I.V. (2022). Methodology of public governance: aspects of its structure, relationships, interdependences of laws, laws and functions of principles [Metodolohiia publichnoho upravlinnia yak systema: teoretychni ta praktychni aspekty]. *Public management and administration in Ukraine*. *Publichne upravlinnia i administruvannia v Ukraini*, 29, 7–12 [in Ukrainian].
7. Konventsiia pro zakhyst prav liudyny ta osnovopolozhnykh svobod [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text [in Ukrainian].
8. Kuchuk, A.M., Pekarchuk, V.M. (2022). Legal Phenomena Methodology in Modern Legal Discourse Conditions. [Metodolohiia pravovykh yavyshech v umovakh suchasnoho pravovoho dyskursu]. *Subcarpathian Law Herald*. *Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk*, 1 (42), 9–12 [in Ukrainian].
9. Sych, T. (2016). The role of methodology in the process of science advancement [Rol metodolohii u protsesi rozvytku nauky]. *Mountain School of the Ukrainian Carpathians*. *Hirska shkola Ukrainskykh Karpat*, 14, 74–79 [in Ukrainian].
10. Kuchuk, A.M., Zavorodnia, Yu.S. (2022). Rights of a child as a criterion of state and legal regime [Prava dytyny yak kryterii derzhavno-pravovoho rezhymu]. *Scientific Bulletin of Public and Private Law*. *Naukovyi visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava*, 1, 3–7 [in Ukrainian].