

Socio-Economic Problems and the State

journal home page: <http://sepd.tntu.edu.ua>



Humen, Y. (2021) Metodologichna osnova protsesu demokratychnoho vriaduvannya v teorii derzhavnogo upravlinnia [Methodological framework of the process of democratic governance in the theory of public administration]. *Sotsialno-ekonomichni problemy i derzhava* [Socio-Economic Problems and the State] (electronic journal), Vol. 25, no. 2, pp. 681-694. Available at: <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2021/21hyytdu.pdf>



МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА ПРОЦЕСУ ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ В ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Юрій ГУМЕН

Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя

вул. Руська, 56, м. Тернопіль, 46001, Україна

e-mail: h_yuri@ukr.net

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5975-4355>



Анотація: В статті розглядається методологічна основа процесу демократичного врядування на основі аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду науки державного управління. Дослідження ставить собі за мету проаналізувати та дослідити природу походження і використання новітньої термінології державного управління, запропонувати власні підходи адаптації англomовних визначень понять у вже наявну термінологію. Так, упродовж тривалого часу з моменту акредитації науки державного управління, окремі вітчизняні дослідники, впроваджували досвід передових європейських та американських теорій державного управління здійснюючи це поверхнево, без врахування особливостей управлінських процесів. За порівняно короткий час в теорії державного управління з'явилася велика кількість дослівно адаптованих понять. Окремі дослідження містять значну кількість англomовних термінів без перекладу на українську мову, просто з поясненням, що мається на увазі під цим чи іншим поняттям. Оскільки вітчизняне державне управління встановлювалося на досвіді авторитарних традицій, то й методологічні підходи до термінології ключових понять суттєво відрізняються від державноуправлінських практик демократичних країн Європи та Північної Америки. У нас, наприклад, державна влада – управляє, звідси поняття – управління. Відповідно, в демократичних країнах, державна влада є швидше сервісом для надання адміністративних послуг для своїх громадян, або здійснює адміністрування. Для осмислення поняття «управління», найбільше підходить англomовний відповідник – «management», що в вітчизняній економічній науці вже навіть не перекладається. Державне управління зарубіжній інтерпретації це вже не менеджмент – управління, а «administration» – адміністрування, дуже часто цей термін застосовується з поняттям «public» – «публічне». З початком XXI століття в зарубіжній теорії цілком закріпилося ще одне державоуправлінське поняття – «governance», що стало руйнівником спокою у термінології і методології вітчизняної науки державного управління. Концепція «governance», що у вітчизняній термінології науки державного управління межує у визначенні двох понять «врядування» та «урядування», здійснює своєрідну «революцію» сучасної вітчизняної теорії державного управління та вимагає значного осучаснення її методології і понятійного апарату.

Ключові слова: демократичне врядування, державне управління, концепції державного управління, добре врядування, врядування, публічне адміністрування.

Article history:

Received: October, 2021

1st Revision: October, 2021

Accepted: November, 2021

JEL classification:

H11

UDC:

351

DOI:

<https://doi.org/10.33108/sepd2022.02.681>



Гумен Ю. Методологічна основа процесу демократичного врядування в теорії державного управління [Електронний ресурс] / Юрій Гумен // Соціально-економічні проблеми і держава. — 2021. — Вип. 2 (25). — С. 681-694. — Режим доступу: <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2021/21hyytdu.pdf>



This open access article is distributed under a Creative Commons Attribution (CC-BY) 4.0 license.

1. Постановка проблеми.

Категорія "демократичне врядування" порівняно недавно використовується в теорії державного управління. Тому переважна більшість вітчизняних вчених застосовує це поняття як переклад англомовного терміну "governance" [5, с.5; 12 с. 46 - 47; 14 с.11 - 12; 21, с.28 - 29; 2, с.4-11; 18, с. 98; 173, с. 15]. Однак, окремі вітчизняні дослідники перекладають даний термін як "управління" [19, с.177]. Етимологія поняття "governance" від латинського слова "gubernare", що означає – направляти, управляти, керувати [8]. Якщо виходити з позиції реалізації основних завдань і цілей процесу, то принципової різниці між поняттями "врядування" та "управління" немає. При цьому слід зауважити, що управління має здійснюватися виключно на демократичних засадах. За таких умов категорії "державне управління" і "демократичне врядування" реалізують одну і ту ж місію. Дуже часто вітчизняні дослідники вживають словосполучення "реалізація державного управління на засадах демократичного врядування", "місцеве самоврядування" або "демократизація державного управління". Для чіткого розмежування даних ключових понять у фундаментальних працях вітчизняних дослідників теорії державного управління приділяється не так багато уваги. Найвні дослідження є лише дотичними до проблематики демократичного розвитку країни та епізодично, ситуаційно торкається різних аспектів демократичного врядування, зазвичай проводяться поверхнево у контексті існуючої теорії та практики державного управління, і не зачіпають глибинних пластів теорії демократичного врядування. Наша публікація є осмисленням методологічної бази демократичного врядування як процесу та його реалізації в сучасній науці державного управління.

2. Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Безумовно, вітчизняна наукова школа державного управління зосереджує свою увагу на дослідженні методологічної основи демократичного врядування на основі кращих зарубіжних розробок. Зокрема, А. Ф. Колодій методологію демократичного врядування розглядає на базі наукових підходів іноземних дослідників А. Хейвуда та Р. В. Роудза, Дж. Перліна [5, с.8-10]. З. В. Балабаєва, розглядає зарубіжні підходи до визначення поняття «демократичне врядування» провідними зарубіжними науковцями М. Консидайна, Л. Даймонда, Дж. М. Люїса, Дж. Герінга, З. Такера, З. Морено, А. Джордана, Р. Вурсела, А. Зіто, Дж. Скотта та Д. М. Трубека, що розкривають нові тенденції в публічному управлінні США, Великої Британії, Австралії, Нової Зеландії і особливо країн Європейського Союзу. Вітчизняний дослідник П. Надолішній сформулював концепцію демократичного врядування, дослідивши документи ПРООН та напрацювання англійського вченого Х. К. Анхайєра [12, с.47, 50]. Українські вчені О. Оржель та В. Стрельцов систематизують алгоритми демократичного врядування винятково на вивченні європейського досвіду державного управління [14, с.11; 21, с.27]. У межах власних досліджень окремих аспектів державного управління деякі теоретичні проблеми методології "демократичне врядування" розглядаються в працях вітчизняних дослідників: Бакуменка В. Д., Бакаєва М. М, Білінської Т. Б., Грицьак Н. В., Дзюндзюка В. Б., Кілієвича О. І., Князева В. М., Ковбасюка Ю. В., Корженка В. В., Мартиненка В. М., Мельниченка В. І., Олійника О. Л., Приходченко Л. Л., Пухкала О. Г., Розпутенко І. В., Саламатова В. О., Сурміна Ю. П., Солових В. П. та ін.

3. Виклад основного матеріалу.

Методологія державного управління переживає складний процес становлення і формування. Різноманітність підходів до методології науки "державне управління"

свідчить про її відносно молодий вік і недостатнє методологічне забезпечення. Методологію державного управління не можна зводити лише до методів управління, котрі полягають у реалізації способів та прийомів аналізу, не враховуючи оцінки управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм впливу на свідомість та поведінку людей у керованих суспільних процесах: їх відносини та зв'язки. Методологія державного управління – це складна система категорій, принципів, норм, цінностей, парадигм, теорій і методів, що забезпечує пізнавальну й практичну діяльність. Уся складність формування вітчизняної методології науки державного управління полягає в проблемах співіснування двох діаметрально протилежних напрямів – мультиоб'ємної російсько-радянської традиції та великої кількості розроблених взірців методологічних розробок науковців розвинених країн Європи та США. Звідси й значне проблемне поле методології науки державного управління. Вітчизняні дослідники В. Бакуменко, В. Князев та Ю. Сурмін виділяють основні питання методології державного управління:

- обґрунтування, систематизація, класифікація і опис категорій, аналіз їх генези, роль в науці і практиці. Принципово важливим є створення категорійного атласу державного управління;
- формулювання принципів державного управління, аналіз їх наукової, оціночної та практичної транскрипцій;
- визначення норм пізнавальної, оціночної і практичної діяльності в державному управлінні;
- дослідження системи цінностей, їх зміни і ролей в державному управлінні, пізнавальній, практичній і оціночній діяльності;
- вивчення парадигмальності державного управління, процесів змін, криз і розвитку парадигм;
- аналіз теоретичного арсеналу державного управління, тенденцій його розвитку і методологічних функцій;
- обґрунтування методів державного управління, їх специфіки;
- забезпечення цілісності пізнавальної і практичної методологій, їх відкритість для методологічних інновацій [11, с.10].

А. Колодій вважає, що ці емпіричні проблеми можуть (і мусять) розв'язуватися насамперед на матеріалі власної країни та для її блага, однак, знаходження шляхів їх розв'язання не мислиме без порівняльних досліджень і використання світових здобутків у теорії та методології державного управління [11, с.18]. Категорія "демократичне врядування" вивчається як частина методології науки "державне управління". Сутність визначення поняття "демократичне врядування" на сьогодні є однією з ключових методологічних проблем. Розв'язання цієї проблеми має бути комплексним, оскільки демократичне врядування виступає в якості методу парадигми теорії і практики науки державного управління. Більше того, на думку окремих вітчизняних дослідників демократичне врядування, як процес, виходить за межі державного управління, як поняття історично триваліше і виступає в якості найдавнішого суспільного інституту [13, с.24]. Категоріальною особливістю терміну "державне управління" можна інтерпретувати за допомогою двох термінів "управління державою" та "управління держави". Термін "управління державою" охоплює управління державою при всіх видах позиціонування базових категорій, тобто увесь зміст управлінських процесів і явищ у державі. Термін "управління держави" виступає як управління всіма об'єктами і процесами в суспільстві, де держава позиціонується як суб'єкт діяльності, а суспільство як об'єкт. Таке управління є опосередкованим, оскільки громадянське суспільство відносно незалежне від держави, воно й формує механізми місцевого самоврядування, які й виступають у відносини з державою [11, с.11]. Громадянське суспільство формує не лише механізм місцевого

самоврядування, а й представницькі органи влади, тому може виступати не лише об'єктом, але й суб'єктом по відношенні до терміну "управління державою". Тому при визначенні поняття "управління" використовуються загальний, функціональний, процесуальний і суб'єкт-об'єктний підходи [6, с.8-9]. На проблеми понятійного апарату теорії державного управління вказує і В.Мартиненко. На його думку, до проблеми понятійного апарату категорії "державне управління" додалося й асимілювання англійської термінології [10, с.18]. А. Колодій ототожнює ідентичність понять "державне управління" і "публічне адміністрування", мотивуючи це тим, що для знаходження шляхів розв'язання проблем теорії та методології державного управління немислиме без порівняльних досліджень та використання світових здобутків [11, с.13]. Наріжним каменем у розумінні даного ототожнення є переконання дослідниці в тому, що непотрібно пояснювати різниці між даними поняттями, а сприймати як дослівний переклад або синонім [11, с.19]. У свою чергу, В. Мартиненко поняття "публічне" не ототожнює з поняттям "державне". Він стверджує, що *public*, це радше публічне, суспільне, а поняття "держава" і "суспільство" далеко не одне і теж. Якщо державне управління передбачає, що суб'єктом управління є держава, а об'єктом – суспільство, то очевидно, що за аналогією суспільне управління має передбачати, що суб'єктом управління є суспільство, яке водночас є і його об'єктом. За таких умов "суспільне управління" зводиться до самоуправління народу – народовладдя – демократичного врядування [10, с.19]. А. Колодій розглядає демократичне врядування як формулу "доброго (належного) врядування" ("good governance") як показник результативності публічного адміністрування (яке ототожнюється нею з державним управлінням). Концепція "доброго врядування" на думку вченої витісняє вже не нову для заходу концепцію "нового публічного менеджменту" з його односторонньою орієнтацією на ефективність; вона наповнює державне управління гуманітарною та соціальною складовими, формує новий підхід до розуміння належного врядування, яке має тепер відповідати не лише вимогам ефективності, але й бути відкритим, доступним, підзвітним і підконтрольним, а отже, – чутливим до вимог громадян, їхніх потреб і запитів здобутків [11, с.23].

Вітчизняний дослідник П. Петровський вважає, що основою становлення демократичного врядування, визначається гуманітарна методологія постмодернізму. Він стверджує, що демократичні перетворення відбувалися під впливом загальнокультурних зрушень, досягнутого рівня розуміння справжніх людських цінностей та їх поступового впровадження у практику соціальних відносин [16]. В. Мартиненко відзначає, що в основу формування системи демократичного врядування покладено методологію індивідуалізму соціалізації людей, яка передбачає пріоритетність інтересів і потреб кожної людини на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства. Для даної системи врядування людина є понад усе, і суспільство має діяти в інтересах людини, оберігати її на всіх рівнях своєї соціальної структуризації врядування [10, с.19]. Про те, що поняття "демократичне врядування" ширше за поняття "державне управління", стверджує український дослідник П. Надолішній. Його зміст охоплює управління суспільним розвитком, де суб'єктами виступають як органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, і, швидше за все, таке тлумачення цього терміну найбільшою мірою відповідає сутності досліджуваного феномену. Тобто, підкреслює вчений, термін "демократичне врядування" не замінює термін "демократичне державне управління", коректніше буде говорити про державне управління на засадах демократичного урядування [12, с.48]. Дещо інше позиціонування категорії "демократичне врядування" подає вітчизняний вчений О. Пухкал. Котрий, хоча й не перекладає поняття "governance" як демократичне врядування, проте визначає його як спосіб, за допомогою якого здійснюється управління економічним і соціальним

розвитком країни, таким чином, залишає це поняття в рамках категорії теорії державного управління [19, с.179]. Такої ж думки дотримується інший вітчизняний дослідник З. Балабаєва, котра трактує "демократичне врядування" як теорію і практику реформування моделей державного управління на засадах демократії та досвіду взаємодії з інститутами громадянського суспільства і структурами бізнесу [2, с.10-11].

В. Бакуменко та С. Попов пропонують розглядати поняття "governance" (яке вони перекладають як управління – авт.) як концепцію теорії державного управління. Вони стверджують, що ця концепція розвиває попередню (новий державний "публічний" менеджмент) та ґрунтується на більшій увазі держави до інтересів громадянського суспільства; розширенні участі його суб'єктів у державному управлінні; відкритості влади щодо громадського контролю на засадах самоорганізації та міжорганізаційних мережах. Основні інструменти реалізації принципів концепції "governance", на думку вчених, спрямовані на децентралізацію системи державного управління, партнерство з бізнес-структурами та взаємодію з громадськістю щодо надання послуг, участь громадян у процесі вироблення та реалізації державної політики [1, с.24]. Таке ж бачення демократичного врядування як концепції теорії державного управління присутнє і Л. Приходченко. Дослідниця розрізняє концепцію "governance" і концепцію "демократичного врядування". Так, концепція "governance" охоплює, з одного боку, практику публічного адміністрування на усіх рівнях, з іншого – інститути, механізми, процеси, через які організовані групи громадян, окремі громадяни виражають і узгоджують свої інтереси, врегульовують суперечності, реалізують законні права та виконують громадянські обов'язки. Концепція ж "демократичного врядування", переконана Л. Приходченко, виступає як синтез наукових поглядів на управління суспільним розвитком, відображає парадигмальні зміни у вітчизняній теорії і практиці державного управління. Дослідниця стверджує, що дана концепція переорієнтовує державну управлінську систему на людину як вищу ціль розуміння держави як основного політичного інституту суспільства, сформованого суспільством і підконтрольного йому, визнання управління суспільним розвитком в якості процесу самоорганізації. Концепція демократичного врядування ґрунтується на використанні методологічного інструментарію синергетики, системного підходу, напрацювань теорії соціальних мереж, нової інституційної теорії. Відтак, процес функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, на думку Л. Приходченко, відбувається на засадах верховенства права, участі громадян і їх об'єднань, соціального партнерства підзвітності та підконтрольності органів публічної влади [17, с.10-11]. Більше того, окремі вітчизняні дослідники в рамках теорії державного управління розмежовують концепції "governance" та "good governance", зокрема В. Корженко, та В. Нікітін стверджують, що концепцію "нового державного менеджменту" в західній політико-управлінській науці змінила концепція "good governance". Ці дослідники, на основі аналізу закордонних першоджерел, пропонують перекладати українською концепцію "governance" – концепцією "якісного управління", на відміну від управління взагалі, відповідно "good governance" – як концепцію "справедливого управління" [9]. Такої ж думки дотримується і А. Колодій, підкреслюючи цитуванням канадського вченого Дж. Перліна про те, що "добре врядування" було завжди лише дескриптивною концепцією та використовувалося в теорії як незалежне та незмінне [11, с.23]. Концепцію "good governance", як самостійну, підтримують Ю. Шаров та І. Чикаренко, вказуючи про її близькість до концепцій "нового публічного управління" ("New public management") та "Networked Government" (дослівно – мережевий уряд) [26, с.296]. В. Дзюндзюк вважає, що концепція "good governance" робить акцент не на економічних, а на соціальних аспектах ефективності [20, с.32].

Доводиться констатувати відсутність у підходах вище зазначених вітчизняних дослідників розмежування між концепціями "governance" і "good governance".

Детальний аналіз їх публікацій нашою думкою, що концепція "good governance" є лише перенесенням перекладу англійського терміну в теорію державного управління, оскільки вони не вказують на особливі відмінності між концептами "governance" та "good governance". Фактично концепція "good governance" виступає похідним від загального поняття "governance". Якщо більшість вітчизняних прихильників концепції "good governance" не перекладають термін "governance" як врядування, то А. Колодій, окрім концепції "доброго врядування" ("good governance") виділяє ще й концепцію публічного врядування ("governance"). Ця дослідниця взагалі наводить велику кількість понять навколо термінів урядування і врядування, ототожнюючи їх або розмежовуючи, так, наприклад, політичне врядування дослідниця подає як урядування, як правління здійснення влади (government) [5, с.10], а в іншому місці термін "нове публічне урядування" як переклад "governance" [5, с.15]. Щодо різниці між концепціями, дослідниця наполягає, що в економічно розвинених країнах вчені реалізують концепцію "нового публічного врядування", а в країнах, що розвиваються та новостворених (в тому числі і Україна – авт.) потрібно визнати факт трансформації даної концепції в концепцію "доброго врядування" ("good governance") [5, с.13-14].

Таким чином, у вітчизняній теорії державного управління категорія "демократичне врядування" виступає як концепція у двох підходах:

– перший підхід формують вітчизняні дослідники, які досліджують англійський термін "governance". Фактично, це дослідження досвіду державного управління розвинутих демократичних держав, а також спроби адаптації даного концепту у вітчизняну теорію державного управління. Плутанина у підходах до перекладу категорії "governance" та її похідних не є свідченням неефективної роботи українських дослідників, а швидше вказує на різноманітність підходів авторів першоджерел – зарубіжних учених.

– другий підхід – концепція демократичного врядування – швидше результат самостійних досліджень вітчизняних вчених, що базуються на синтезі наукових поглядів на управління суспільним розвитком. Прихильники цього концепту стверджують, що використання зарубіжного досвіду це добре, але традиції українського державотворення носять системний демократичний характер, тому формування власної концепції врядування допоможе ефективніше реформувати існуючу систему державного управління.

Ми вважаємо, що концептуально "реформувати" теорію державного управління є можливим у разі вироблення єдиного підходу в понятійному апараті до категорії "демократичне врядування". Що стосується поняття "governance", – пропонуємо перекладати українською мовою як "урядування", оскільки ініціатива реформування державного апарату виходить від інститутів влади. Іншими словами, ми вивчаємо досвід реального реформування державного управління економічно розвинених держав, або використовуємо напрацювання глобальних міжнародних організацій для новостворених країн, або країн, що розвиваються. Для вивчення власного досвіду традиції демократичного врядування на основі аналізу суспільних процесів у просторі та часі, аналіз механізмів суспільної самоорганізації, контролю та впливу громадянського суспільства на державне управління, розуміння держави як основного політичного інституту сформованого суспільством та підконтрольному йому, пропонуємо використовувати термін "врядування". Лише за таких умов можна розмежувати поняття "врядування" та "урядування" [4]. В концептуальних підходах вітчизняної науки державного управління не має спільного підходу до формулювання змісту ключових категорій, у нашому випадку, в тому числі до категорії "демократичне врядування". Окремі вітчизняні дослідники, зокрема, О. Павлов вважають, що публічне адміністрування зорієнтовано на політичну діяльність, а демократичне (ефективне) врядування – на управлінську. Поняття "державне управління" поєднує обидва види

цієї діяльності за участю виключно державних органів влади [15, с.170]. В розвиток дискусії щодо понятійного апарату в вітчизняній теорії державного управління наведемо міркування української дослідниці Т. Безверхнюк про наявність європейського дискурсу щодо терміну "демократичне врядування" (Governance). На її думку, там дане поняття часто ототожнюється з поняттями "публічне адміністрування" та "публічне управління" і охоплює три виміри:

- *урядування* (governance) – процес колективного вироблення та реалізації політичних рішень на основі механізмів консенсусу формування й узгодження політики та координації дій ключових учасників;

- *адміністрування* (administration) – чіткий розподіл повноважень і обов'язків між учасниками процесу та інформаційно-комунікативне забезпечення вертикальної та горизонтальної координації дій між суб'єктами врядування;

- *менеджмент* (management) – сукупність процесів, що спираються на інституційну основу адміністрування і спрямовані на забезпечення виконання стратегічних рішень, прийнятих у системі врядування, за рахунок використання раціональних управлінських технологій, методів, засобів, і форм управління [3, с.5].

Отже, провідні українські дослідники державного управління, попри дискусійність в окремих підходах до перекладу англійських понять українською мовою, є однаковими в основних положеннях власних досліджень методології державного управління у структуризації концепцій врядування. Концептуально поняття "державне управління" та "демократичне врядування" є управлінськими процесами, а, отже, їх основні методи, принципи та функції є ідентичними. Принципові розбіжності є в теоретичному осмисленні суб'єктно-об'єктних відносин та рівня демократизації політичних процесів.

Так, О. Олійник вважає, що поняття "врядування" та "демократія" є майже тотожними і почасти синонімічними, то додавання до слів, що визначають ці ключові поняття, певних префіксів та прикметників не завжди є достатньо виправданим. Тому використовувати поняття "демократичне врядування" видається недоцільним, оскільки воно є калькою з російської. Саме поняття "врядування" вже має у своїй сутті повний набір демократичних засад, а отже – закладає в себе поняття "демократичне". Функції врядування не можуть здійснюватися недемократичним методом, оскільки, у своїй основі мають колегіальність прийняття рішень в результаті відкритого публічного обговорення, тобто мають відповідну публічність. Недемократичне врядування, на думку О. Олійника, не є можливим в принципі [13, с.17]. В той же час, вітчизняний дослідник В. Мартиненко вводить в понятійний апарат теорії державного управління поняття "авторитарне врядування", в основу реалізації даного процесу закладена методологія холізму, яка передбачає пріоритетність державних інтересів і потреб та інтересів і потреб людей, котрі уособлюють цю державу. Для даної системи врядування, на думку вченого, держава є понад усе, і кожна людина, і суспільство в цілому мають діяти, перш за все, в інтересах держави, оберігати та захищати її на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства [10, с.19].

У вітчизняній науковій літературі різні автори при визначенні сутності державного управління, демократичного врядування, функцій держави, функцій управління вкладають в різні змісти у ці поняття. Ускладнюється вивчення функцій державного управління через те, що відсутнє чітке концептуальне визначення сутності державної управлінської функції.

Врядування, в першу чергу, фокусується на балансуванні інтересів зацікавлених сторін (органів державної влади та місцевого самоврядування, приватного сектору, громадянського суспільства). Серед основних функцій врядування можна виділити наступні:

- G1 – Визначення цілей зацікавлених сторін.

- G2 – Визначення цінностей зацікавлених сторін.
- G3 – Визначення культури зацікавлених.
- G4 – Створення та впровадження моделі врядування в організації.
- G5 – Забезпечення відповідальності менеджменту.
- G6 – Забезпечення узгодженості роботи зацікавлених сторін.

Управління та його функції спрямовані на досягнення цілей організації в рамках встановленої моделі врядування і методології. Анрі Файоль у своїй книзі «Загальне і промислове управління» 1916 року виділив 5 функцій управління:

- M1 – Прогнозування і планування.
- M2 – Організація роботи.
- M3 – Керівництво і лідерство.
- M4 – Координація роботи.
- M5 – Контроль роботи (за допомогою зворотного зв'язку).

На рисунку 1 проілюстровано зв'язки між функціями врядування та управління. Функції управління мають ієрархічну структуру (M2 слід за M1), мають входи від незалежних функцій врядування (G1-G5 впливають на M1 і M2) і мають виходи в незалежні функції врядування (M5 впливає на G5 і G6).

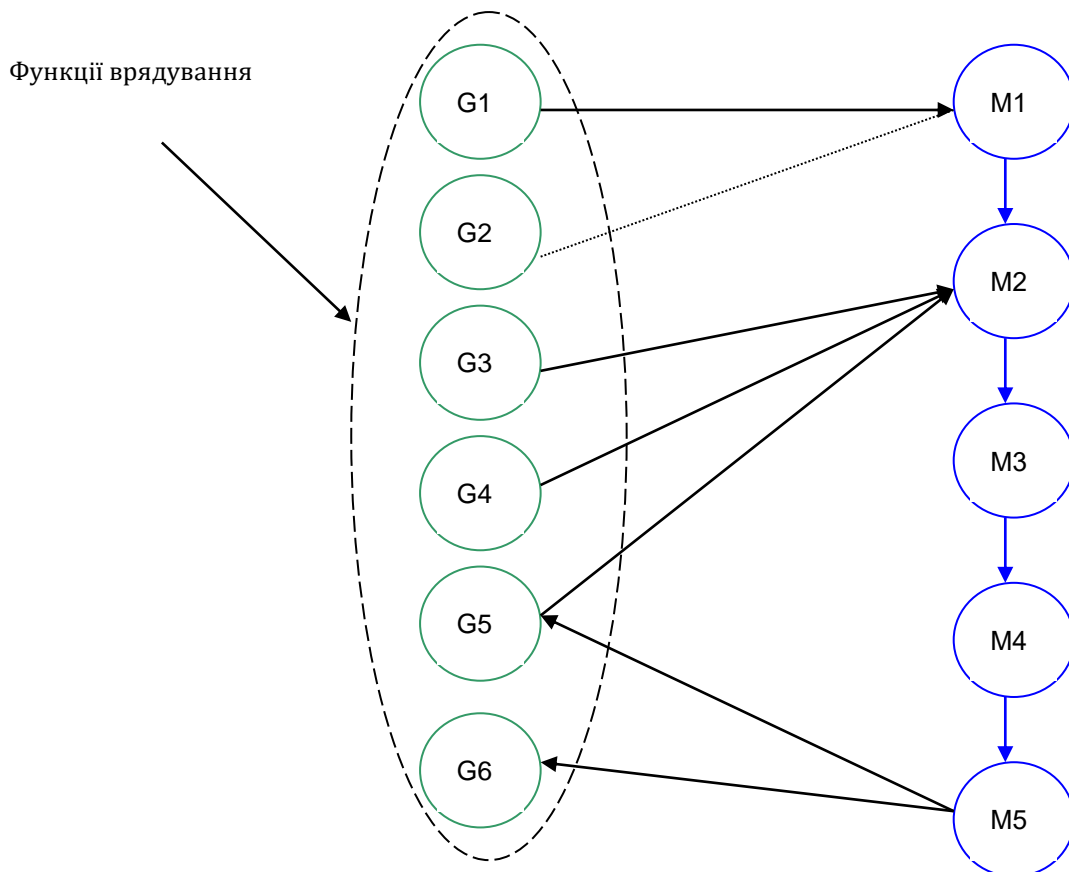


Рис. 1. Взаємозв'язок між функціями врядування та управління

[розробка автора]

Методи управління – є сукупністю універсальних та спеціальних способів і прийомів, які застосовуються органами влади при здійсненні тих чи інших функцій державного управління або в процесі розробки, прийняття та реалізації рішень щодо впливу на керовані об'єкти. За змістовною характеристикою доцільно розглянути такі групи методів: правового регулювання, організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, соціально-політичні, соціально-психологічні та морально-етичні [7, с.47].

До цього переліку методів державного управління окремі вітчизняні дослідники

додають і метод демократичного врядування. Метод «governance» може бути корисний для аналізу змін в урядових структурах, оскільки дозволяє позначити нові проблемні виміри, для цього достатньо проілюструвати потенціал концепції в аналізі трьох моментів:

- скорочення верхніх рівнів управління в державних структурах;
- проблематичності введення елементів нового державного менеджменту;
- зростання міжструктурних методів управління та скорочення державних служб [19, с.189-190].

4. Висновки та перспективи подальших досліджень в даному напрямку.

Вітчизняна теорія державного управління приділяє значне місце мультиоб'євному поняттю "демократичне врядування". Нами з'ясовано, що державне управління, як і демократичне врядування, є управлінськими процесами, пов'язаними з управлінням державою. Поняття "демократичне врядування" виступає як концепція науки державне управління, що в розвинутих демократичних країнах є домінантною в теорії і практиці сучасного державотворення. Категорія "врядування" (governance) нами розглядається як процес прийняття рішень та процес, яким це рішення впроваджується (імплементується) або не впроваджується (не імплементується). Врядування може бути реалізоване у декількох контекстах, зокрема, корпоративне врядування, міжнародне врядування, національне врядування, місцеве врядування. Сучасні вітчизняні вчені по-різному підходять до визначення цього поняття, до його адаптаційного перекладу українською мовою, однак є одностайними в означенні процесу врядування, виявленні учасників (акторів), міжсекторової співпраці та виявлення її реальних результатів. Заслуговує уваги підхід до визначення методу врядування в державному управлінні. Цей метод може застосовуватися органами державної влади та місцевого самоврядування не лише в процесі розробки, прийняття та реалізації рішень, а й при здійсненні основних функцій державного управління. Демократичне врядування, як процес суспільного самоуправління значно давніший за державне управління, тому окремі вітчизняні вчені виділяють його як принципово нову концепцію. Та чи може вона бути об'єктом науки державного управління? Не може, а має бути. Особливо, коли мова йде про українську науку державного управління. Методологічна база даної дисципліни не може обійтися без детального дослідження української демократичної традиції врядування, що і є утвердженням національної самоідентичності. Дослідження концепцій та підходів закордонного досвіду, навіть країн з багатовіковою демократичною традицією державного управління, не дозволить нам сформулювати повноцінну методологічну базу без детального дослідження вітчизняних особливостей врядування. Українське державне управління не було тривалим в історичному часі, основні цивілізаційні перетворення ми пережили в складі сусідніх більш геополітично агресивніших держав, в реаліях різноманітних політичних режимів. Практична реалізація процесу демократичного врядування в державному управлінні більшості розвинених демократичних країн проходила винятково у форматі демократичного політичного режиму, вітчизняне ж державне управління близько 70-ти років "консервувалося" в умовах авторитарно-тоталітарного.

Перспективи подальших наукових досліджень нами вбачаються в поглибленні досліджень теорії державного управління та адаптацію в ній концепцій, підходів і моделей процесу демократичного врядування.

Author details (in English)**METHODOLOGICAL FRAMEWORK OF THE PROCESS OF DEMOCRATIC GOVERNANCE IN THE THEORY OF PUBLIC ADMINISTRATION****Yuri HUMEN***Ternopil Ivan Puluj National Technical University**56 Ruska str., 46001, Ternopil, Ukraine**e-mail: h_yuri@ukr.net**ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5975-4355>*

Abstract. *The methodological grounds of the democratic governance process based on the analysis of domestic and foreign scientific experience of public administration science are considered in the article. The study aims to analyze and investigate the nature of the origin and use of the latest terminology of public administration, to offer their own approaches to adapting English definitions to existing terminology. Thus, for a long time since the accreditation of the science of public administration, some domestic researchers have implemented the experience of advanced European and American theories of public administration, doing so superficially, without taking into account the peculiarities of management processes. In a relatively short time, a large number of literally adapted concepts have appeared in the theory of public administration. In some places, some studies contain a significant number of English terms without translation into Ukrainian, simply with an explanation of what is meant by this or that concept. Since domestic public administration was based on the experience of authoritarian traditions, the methodological approaches to the terminology of key concepts differ significantly from the public administration practices of democracies in Europe and North America. In our country, for example, the state power – manages, hence the concept – management, respectively, in democratic countries, the state power is rather a service for providing administrative services to its citizens, or carries out administration. To understand the concept of "management", the most suitable English equivalent – "management", which in domestic economics is not even translated. Public administration of foreign interpretation is no longer management but administration, very often this term is used with the term "public". At the beginning of the XXI century in foreign theory another concept of public administration – "governance" is firmly entrenched, which has become a destroyer of peace in the terminology and methodology of domestic science of public administration. The concept of "governance" which in the domestic terminology of public administration science borders on the definition of two concepts of "governance" carries out a "revolution" of modern domestic theory of public administration and requires significant modernization of its methodology and conceptual apparatus.*

Key words: *democratic governance, public administration, concepts of public administration, good governance, governance, public administration.*

Appendix A. Supplementary material

Supplementary data associated with this article can be found, in the online version, at

<http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2021/21hyytdu.pdf>

Funding

The authors received no direct funding for this research.

Citation information

Humen, Y. (2021) Metodolohichna osnova protsesu demokratychnoho vriaduvannia v teorii derzhavnoho upravlinnia [Methodological framework of the process of democratic governance in the theory of public administration]. *Sotsialno-ekonomichni problemy i derzhava* [Socio-Economic Problems and the State] (electronic journal), Vol. 25, no. 2, pp. 681-694. Available at: <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2021/21hyytdu.pdf>

Використана література:

1. Бакуменко В., Попов С. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління. *Ефективність державного управління: збірник наукових праць*. 2015. Вип. 43. С. 21-28.
2. Балабаєва З. В. Демократичне врядування: поняття та сутність. *Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць*. Вип. 3 (31). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007.

3. Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. 328 с.
4. Гумен Ю. Є Демократичне врядування в контексті українського державотворення: історико-методологічний аналіз. *Теорія і практика державного управління і місцевого врядування. Електронне видання*. 2015 № 2. URL: [http://el-zbirn-
du.at.ua/2015_2/30.pdf](http://el-zbirn-
du.at.ua/2015_2/30.pdf) (дата звернення 15.09.2021)
5. Демократичність та ефективність публічного врядування в Україні: критерії оцінювання: наук. розробка А.Ф. Колодій, М. З. Буник, П.І. Шевчук та ін. Київ.: НАДУ, 2013. 64 с.
6. Державне управління і менеджмент: навчальний посібник у таблицях і схемах. / За загальною редакцією доктора економічних наук, професора, Г. С. Одінцової. Х.: ХРІДУ УАДУ, 2002. 492 с.
7. Публічне адміністрування в Україні: Навчальний посібник. / Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М. та ін. ; За заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.
8. Електронний ресурс. Dictionary.com. Meanings and Definitions of Words. URL: <http://www.dictionary.com> (дата звернення 17.09.2021)
9. Корженко В. В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції Governance. *Державне будівництво*. 2007. № 1(1). URL: [http://nbuv.gov.ua/j-
181.pdf/DeVu_2007_1\(1\)_3.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-
181.pdf/DeVu_2007_1(1)_3.pdf). (дата звернення 17.09.2021)
10. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії і практики. *Публічне управління: Теорія та практика: зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління*. 2010. №1 С. 16-22
11. Методологія наукових досліджень з державного управління : хрестоматія / упоряд. : С. В. Загороднюк, О. Л. Євмешкіна, В. В. Лещенко ; за заг. ред. д-ра політ. наук К. О. Ващенко. Київ : НАДУ, 2014. 180 с
12. Надолішній П. І. Концепція демократичного урядування: сутність і проблеми формування і реалізація. *Актуальні проблеми державного управління*. Випуск 2 (30). 2007. С. 46-55.
13. Олійник О. Л. Врядування в Україні княжої та козацької доби: монографія. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2012. 320 с.
14. Оржель О. Ю. Принципи європейського врядування. *Вісник національної академії державного управління при Президентові України № 4*. 2017. С. 10-20.
15. Павлов О. І. Співвідношення понять "публічне адміністрування", "демократичне врядування" та "державне управління". *Визначальні тенденції генезису державності і права: зб. наук. праць міжнар. наук. - практ. конф. "Треті Прибузькі юридичні читання"* (м. Миколаїв 23-24 листопада 2007). Миколаїв: Іліон, 2007. С. 168-170
16. Петровський П. М. Цінність гуманітарної методології постмодернізму для демократичного врядування. URL: fd.snu.edu.ua/info/files_articles/collection_14/article21 (дата звернення 17.09.2021)
17. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління на засадах демократичного врядування: автореф. дис. д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02. Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2010. 36 с.
18. Приходченко Л. Л. Концепція ефективного публічного управління в історичній ретроспективі: методологія дослідження. *Публічне управління: теорія і практика: монографія / Авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, В. П. Трощинський, М. М. Білінська, та ін.; за заг. ред. Ю. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2011, 212 с. С. 87-115.*

19. Пухкал О. Г. Модернізація державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні: монографія. К.: Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2010. 287 с.
20. Соціально-філософський аналіз публічного урядування: метод рек. уклад.: В. Б. Дзюндзюк, В. В. Корженко, Н. М. Мельтюхова та ін. К.: НАДУ 2013. 52 с.
21. Стрельцов В. Ю. Ціннісний феномен європейського врядування. Вид-во Асоціації докторів наук з державного управління. 2012. 274 с.
22. Шаров Ю. Європейські стандарти публічного управління: проєкція на муніципальний рівень. *Державне управління та місцеве самоврядування.*, 2010. № 1 (4). С. 295-304.

References

1. Bakumenko V., Popov S. (2015) Paradyhma innovatsiynoho rozvytku suspilstva. [The paradigm of innovative development of society: modern concepts of public administration reform] *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia: zb. nauk. pr. [Efficiency of public administration: a collection of scientific papers]*. Vol. 43, pp. 21-28.
2. Balabayeva Z. V (2007) Demokratychne vryaduvannya: ponyattya ta sutnist. [Democratic governance: concept and essence.] *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia: zbirnyk naukovykh prats [Actual problems of public administration: a collection of scientific papers.]*. Vol. 3 (31). Odessa: ORIDU NADU.
3. Bezverkhnyuk T. M. (2008) Evropeisky standarty derzhavnoho upravlinnia: monograph. [European standards of governance at the regional level: a monograph]. Odessa: ORIDU NADU. 328 p.
4. Humen Y. E. (2015) Demokratychne vryaduvannya ukrainskoho derzhavotvorennia: istoryko-metodolohichniy analiz. [Democratic governance in the context of Ukrainian statehood: historical and methodological analysis.] *Teoriya i praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho vryaduvannya. [Theory and practice of public administration and local government.]* Electronic edition. No. 2 URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2015_2/30.pdf (accessed 15.09.2021)
5. Kolodiy A. F., Bunyk M. Z., Shevchuk P. I. and others. (2013) Demokratychnist ta efektyvnist publicnoho vryaduvannya v Ukraini: cruterii ocinuvannya [Democracy and efficiency of public governance in Ukraine: evaluation criteria]. Kyiv.: NAPA, 64 p. (in Ukrainian)
6. Odintsova G. S. (ed.) (2002). *Derzhavne upravlinnia i menedzhment: posibnyk u tablytsah i shemah.* [Public administration and management: a textbook in tables and diagrams.]. H.: HRIDU UADU. 492 p. (in Ukrainian)
7. Dzyundzyuk V. B, Meltyukhova N. M ta inshi. (2011) *Publichne administruvannya v Ukraini: posibnyk* [Public Administration in Ukraine: Textbook] H.: HarRI NAPA Publishing House "Master", 306 p.(in Ukrainian)
8. Dictionary.com. Meanings and Definitions of Words. URL <http://www.dictionary.com> (accessed 17.09.2021)
9. Korzhenko V. V. (2007) Eurystuchni intencii suchasnoi kontseptscii Governance. [Methodological and heuristic intentions of the modern concept of Governance] *Elektronne vydannya Derzhavne budivnytstvo* Electronic resource [State building]. No. 1 (1). URL: [http://nbuv.gov.ua/j-181_pdf/DeBu_2007_1_\(1\)_3.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-181_pdf/DeBu_2007_1_(1)_3.pdf). (accessed 17.09.2021)

10. Martynenko V. M. (2010) Demokratychnye vryaduvanya: problemy theoryi i practyky [Democratic governance: problems of theory and practice.] *Publichne upravlinnya: Teoriya i practyka: zbirnyk naukovykh prats Asotsiatsii Doctoriv nauk z derzhavnoho upravlinnya* [Public administration: Theory and practice: coll. Science. etc. of the Association of Doctors of Science in Public Administration]. No. 1, pp. 16-22.
11. Methodology of public administration research: a textbook] Uporyad.: S. V. Zagorodniuk, O. L. Evmeshkina, V. V. Leshchenko.; za zah. red. dr. polit. nauk K. O. Vashchenko. K.: NADU, 180 p.
12. Nadolishniy P. I. (2007) Conceptsiya demokratychnoho uryaduvannya sutnist i problemy formuvannya i realizatsiaya [The concept of democratic governance: the essence and problems of formation and implementation.] *Actualni problemu derzhavnoho upravlinnya*. [Actual problems of public administration]. Issue 2 (30). pp. 46-55.
13. Oliynyk O. L. (2012) Vryaduvannya v Ukraini knyazhoi ta kozatskoi doby: monograph [Governance in Ukraine of the princely and Cossack era: monograph] Zaporozhye: Classical Private University, 320 p.
14. Orzhel O. Yu. (2017) Princypy Europeyskoho vryaduvannya [Principles of European governance]. *Visnyk natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrainy* [Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine]. No. 4, pp. 10-20.
15. Pavlov O. I. (2007) Spivvidnoshenya ponyat "publichne administruvannya", "demokratychnye vryaduvanya" i "derzavne upravlinnya" [Correlation between the concepts of "public administration", "democratic governance" and "public administration"] *Vyznachalni tendentsii henezysu derzhavnosti i prava: zbirnyk naukovykh prats mizhnarodnoi naukovoï konferentsii "Treti Prybuski yurydychni chytannya"* [Defining trends in the genesis of statehood and law: Coll. Science. works intern. Science. - practice. conf. "Third Pribuski legal readings"]. Mykolaiv: Ilion, pp. 168-170.
16. Petrovsky P. M. Cinnist humanitarnoi metodolohii postmodernizmu dlya demokratychnoho vryaduvannya. Electronnyy resurs [The value of the humanitarian methodology of postmodernism for democratic governance. Electronic resource]. URL: fd.snu.edu.ua/info/files_articles/collection_14/article21 (accessed 17.09.2021)
17. Prykhodchenko L. L. (2010) Zabezpechennya derzhavnoho upravlinnya na zasadah demokratychnoho vryaduvannya: avtoreferat dysertatsii [Ensuring the effectiveness of public administration on the basis of democratic governance: author. dis] Classic. private un-t. Zaporozhye. 36 p.
18. Prykhodchenko L. L. (2011) Concepciya efektyvnoho publichnoho upravlinnya v istorychnii retrospektivi: metodolohiya doslidzhennya. Publichne upravlinnya: teoriya i practyka: monografiya [The concept of effective public administration in historical retrospect: research methodology. Public administration: theory and practice: monograph] K.: NADU, pp. 87-115.
19. Pukhkal O. G. (2010) Modernizatsiya derzhavnoho upravlinya v contecsti rozvytku hromadyanskoho suspilstva: monografiya [Modernization of public administration in the context of civil society development in Ukraine: monograph]. Kyiv: Kyiv University Publishing and Printing Center. 287 p.
20. Dzyundzyuk V. B., Korzhenko V. V., Meltyukhova N. M. and others (2013) Socialno-filosofskiy analiz publichnoho uryaduvannya: metodychni rekomendatsii [Socio-philosophical analysis of public administration: the method. recommendations] K.: NADU. 52 p. (in Ukrainian)

21. Streltsov V. Y. (2012) Tsinnisnuy fenomen europeiskoho vryaduvannya [Value phenomenon of European governance] Publishing House of the Association of Doctors of Science in Public Administration. 274 p. (in Ukrainian)
22. Sharov Yu. (2010) Europeiski standarty publichnoho upravlinnya: proectciya na municipalnuy riven. [European standards of public administration: a projection on the municipal level] *Derzhavne upravlinnya i misceve samovryaduvannya [Public administration and local self-government]*. No. 1 (4), pp. 295-304.



© 2021 Socio-Economic Problems and the State. All rights reserved.
This open access article is distributed under a Creative Commons Attribution (CC-BY) 4.0 license.
You are free to:
Share — copy and redistribute the material in any medium or format Adapt — remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially.
The licensor cannot revoke these freedoms as long as you follow the license terms.
Under the following terms:
Attribution — You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made.
You may do so in any reasonable manner, but not in any way that suggests the licensor endorses you or your use.
No additional restrictions
You may not apply legal terms or technological measures that legally restrict others from doing anything the license permits.

Socio-Economic Problems and the State (ISSN: 2223-3822) is published by Academy of Social Management (ASM) and Ternopil Ivan Puluj National Technical University (TNTU), Ukraine, Europe.

Publishing with SEPS ensures:

- Immediate, universal access to your article on publication
- High visibility and discoverability via the SEPS website
- Rapid publication
- Guaranteed legacy preservation of your article
- Discounts and waivers for authors in developing regions

Submit your manuscript to a SEPS journal at <http://sepd.tntu.edu.ua>

