

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 323.1

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.4/01>**Бондар В.Т.**

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН ЯК ОБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Статтю присвячено аналізу сутності методології державного управління й державно-управлінської діяльності, системної методології – ядра методології державного управління, структури системного підходу, поняття «національні меншини». Метою є розкриття змісту системного підходу як наукового підґрунтя й методологічного складника в дослідженні національних меншин – об'єкта регулювання сфери державного управління. Для цього застосовано метод аналізу та порівняння. Встановлено й порівняно визначальні характеристики етнічного середовища багатонаціонального простору – національні меншини, що запропоновані українськими науковцями, міжнародними профільними організаціями, а також особливості трактування терміна законодавством України. Окреслено феномен «державне управління», описано шляхи його прояву. Наголошено на особливостях формування української державності, у зв'язку з цим потреби адаптування методології державно-управлінської діяльності. З'ясовано принцип «системність» та його особливості. Обґрунтовано місце системного підходу як методологічного складника дослідження національних меншин у реалізації етнонаціональної політики України. Показано важливість системоутворюючого фактора, його роль у наукових дослідженнях, зокрема в контексті вивчення етнічного середовища. Розкрито особливості системного аналізу, види процедур, що застосовуються для розв'язання поставлених завдань. Описано предметну сферу державного управління під час проведення системного аналізу поведінки національних меншин як об'єкта цілепокладання органами державного управління. Зроблено висновки щодо шляхів підвищення ефективності державно-управлінської діяльності у вивченні, формуванні та імплементації політики стосовно національних меншин завдяки перевагам системного підходу. Запропоновано конкретні напрями його застосування у сфері державного управління.*

**Ключові слова:** національні меншини, методологія державного управління, методологія державно-управлінської діяльності, принцип системності, системоутворюючий фактор, системний підхід, системний аналіз.

**Постановка проблеми.** Генезис української політичної нації є складним суспільним явищем, якість якого зумовлює динаміку і успішність решти соціальних перетворень. Якщо його формальні характеристики співвідносяться з існуванням великої об'єднаної спільноти на чолі з титульною нацією, то змістовні – спільною культурою, національною ідентифікацією, етнічною самосвідомістю та іншими різноманітними за своєю природою факторами. Євроінтеграційні й етнополітичні процеси виступають каталізаторами національного відродження, міжетнічних відносин

як складників суспільних відносин. Про актуальність для держави регулювання етнонаціональної сфери свідчить певна його специфіка, яка характеризується обмеженим використанням адміністративних методів. Оскільки їх застосування прийнятне лише в процесі реалізації державними органами контрольно-наглядової функції. Чинна нормативно-правова база двояко трактує об'єкт регулювання – як окремий етнічний індивід так і етнічна меншина. У ній не передбачені механізми реалізації державної політики, здійснення регулятивної функції держави по відношенню

до національних меншин. Тому вдосконалення управлінських рішень та механізмів державного управління, їх вплив на етнічне середовище набудуватиме пріоритетності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження національних меншин перебувало у фокусі уваги О.М. Бикова, В.Б. Євтуха, О.В. Картунова, І.О. Кресіної, О.М. Майбороди, П.І. Надолішнього, М.І. Пірен, О.О. Рафальського, В.П. Трощинського та інших учених.

Поняття «**національна меншина**», за В. Трощинським і В. Ковалем, – це «соціокультурний феномен, який до цього часу не знайшов загальноприйнятого (універсального) тлумачення в міжнародному праві» [1, с. 473]. Усталені в науковому середовищі визначення дають певну уяву цього поняття. З-поміж них автор класичного – Ф. Капторті пропонує таку класифікацію: «група населення, яка відрізняється від основної групи своїм 1) етнічним походженням чи національністю, мовою чи релігією; 2) за своєю кількістю поступається основній групі населення; 3) не займає домінуючої позиції в країні; 4) демонструє бажання зберігати свою самобутність й свою культуру, традиції, релігію чи мову; 5) не складається з недавніх іммігрантів або біженців; 6) має глибоке коріння в країні проживання (як правило, національні меншини – громадяни цієї країни)». Відповідно до «Рекомендації 1201» ПАРС застосовується до: 1) груп осіб у країнах, які проживають на території цієї країни і є її громадянами; 2) підтримують довгострокові, міцні, тривалі зв'язки з країною; 3) демонструють характерні етнічні, мистецькі, релігійні або лінгвістичні характеристики; 4) зацікавлені зберегти те, що становить їх спільну індивідуальність, включаючи їх культуру, традиції, релігію або мову. Законом України «Про національні меншини в Україні» (1992 р.), дещо у спрощеному вигляді, визначено: «До національної меншини належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою». Систематизування В. Трощинським і В. Ковалем наявних визначень видається автору найбільш актуалізованим: це – «чисельно менша, відмінна за своїми етнічними ознаками від основної маси населення, група громадян певної країни, глибоко інтегрована у її суспільне життя, що мають тривалу традицію проживання на її території й прагнуть добровільно зберігати та розвивати свою етнічну, культурну, мовну і релігійну самобутність» [1, с. 474]. Їх доповнює І. Лопушинський, який крізь призму

територіальності й статусності в системі суспільних відносин, характеризує соціальну роль і місце національних меншин як «залежна, підлегла субординована група, яка є помітною підсистемою з обмеженим доступом до центральних посад та активної діяльності в економічних і політичних установах суспільства. Більшість національних меншин України – це частина етносів, основне ядро яких перебуває за межами нашої держави й існує, як правило, у формі самостійних етнополітичних організмів» [2].

На тлі динамічних трансформаційних змін в українському суспільстві, що супроводжуються переосмисленням теоретичних напрацювань, формулюванням інноваційних поглядів, генеруванням нових гіпотез, бракує сучасних досліджень у галузі методології державного управління направлених на регулювання етнічного середовища, зокрема національних меншин.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу методології державного управління та державно-управлінської діяльності, сутності і структури принципу системності в сучасній галузі наукового знання, розкрити зміст системного підходу як методологічного складника дослідження національних меншин – об'єкта управлінського впливу органів державного управління.

Для досягнення поставленої мети передбачається опрацювати теоретичне підґрунтя наукових праць, енциклопедичних словників, навчальних посібників, за допомогою яких буде визначено понятійно-категорійний апарат – «об'єкт», «предмет». Розглянути основні аспекти методології державного управління, державно-управлінської діяльності. Окреслити феномен і принцип системності, системоутворюючого фактора. Розкрити сутність системного підходу та системного аналізу. Зробити висновок стосовно можливості дослідження національних меншин через призму системного підходу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Феномен «**державне управління**» науковці розуміють як процес цілеспрямованого впливу суб'єкта на об'єкт управління, яким є все суспільство або його частина, задля задоволення потреб як держави так і суспільства. Беручи до уваги суб'єкт-об'єктні відносини, державне управління уявляє собою неперервний процес реалізації відповідних управлінських функцій і проявляється через: планування, організацію, мотивацію, контроль та пов'язуючі їх функції комунікації й прийняття рішень. Як складно організоване системне

явище, воно спрямоване на створення умов для найповнішої реалізації основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і самим суспільством. Його сутність зумовлена об'єктивними потребами суспільства, а соціально-політична функція – направлена на «впорядкування, збереження та переведення суспільства у якісно новий стан [3]». Тож, державному управлінню властиві функції регулятора суспільства шляхом цілеспрямованого, систематичного, організованого впливу на його окремі компоненти, у тому числі етнічну сферу. Цей вплив носить системний характер і відображається сукупністю підходів та методів що застосовуються.

Удосконалення методологічного підґрунтя наукових досліджень державного управління, формування нормативного, інституційного, системного, ситуаційного й інших підходів відбувалося завдяки науковому доробку зарубіжних і вітчизняних учених, серед яких: О.В. Антонов, Г.В. Атаманчук, В.Г. Афанасьєв, В.Д. Бакуменко, М. Вебер, Р.В. Войтович, Д.М. Гвішіані, В.М. Князєв, Ю.В. Ковбасюк, П.І. Надолішній, Н.Р. Нижник, І.В. Розпутенко, Т. Сааті, Г. Саймоа, Ю.П. Сурмін, Р.А. Фатхутдинов, В.В. Цветков та ін.

За визначенням Ю. Сурміна і П. Надолішнього, поняття «*методологія*» розглядається як «тип раціонально-рефлексивної свідомості, спрямований на вивчення, удосконалення і конструювання методів у різних сферах духовної і практичної діяльності [4]». З огляду на ці базові характеристики *методологія державно-управлінської діяльності* передбачає сукупність способів організації і здійснення пізнавальної, практичної, оцінювальної діяльності у сфері державного управління. Залежно від політичного устрою, традицій, світогляду, інших факторів розрізняють типові різновиди державно-управлінської діяльності, такі як: суб'єктно-об'єктної взаємодії, процесна, системна, цінностей, діалектична, еkleктична, консервативна, раціональна, позитивістська, модерністська, постмодерністська. Формування на сучасному етапі української державності під впливом таких суттєвих чинників, як «*національна ідея*», «*євроінтеграційні устремління*», «*загроза втрати територіальної цілісності*», «*знаходження країни у стані гібридної війни*», відображається на адаптуванні методології державно-управлінської діяльності. Якісний перехід до постмодерністського типу – наданням переваги процесам самоорганізації, спонтанного становлення, невідворотних змін, акцентуван-

ням уваги на синергетичних процесах, супроводжується застосуванням методології *змішаного* типу з особливостями притаманними її окремим видам. Це уможливило широкий спектр понять, принципів, підходів, методів, норм, парадигм, технологій або процедур, що значно ускладнює управлінський процес зумовлюючи пошук найбільш ефективних для конкретної стадії розвитку суспільства.

Характеризуючи сутність *методології державного управління*, Ю. Сурмін і П. Надолішній наголошують на трьох її основних аспектах: *практика, наукові дослідження та освітня галузь*. У найбільш вузькому смислі, на погляд науковців, її роль полягає в забезпеченні пізнавальної, практичної або навчальної діяльності. Така її особливість зумовлена «міждисциплінарним характером науки державного управління і наявністю в останньої специфічних властивостей об'єкта та предмета [5]». Щодо трактування категорії «*об'єкт*», запропонованого В. Бакуменком і С. Кравченком – «це будь-яке явище, процес або предмет, на який спрямована практична або пізнавальна діяльність людей [6, с. 7]». Національні меншини, як соціокультурний феномен, є частиною суспільства, тому уявляють собою пізнавальний інтерес для дослідження оскільки знаходяться у постійному процесі розвитку. З точки зору практичної діяльності, вони становлять собою об'єкт для управлінського впливу з боку суб'єктів державного управління у здійсненні ними функцій по регулюванню політичної, економічної, соціальної, освітньої, культурної, релігійної чи інших суспільних сфер.

Виділяючи природу державного управління, В. Бакуменко й Ю. Сурмін наголошують на її властивості як мультипарадигмальної галузі знань. Оскільки самостійність таких парадигм, як інституційна, діяльнісна, нормативно-правова, сцієнтична, системна, інструментальна, інноваційна, патерналістська, ліберальна тощо, додає державному управлінню не тільки різноманіття змістовних контекстів, а *методологічного* змісту. З-поміж різноманіття методів державного управління відбувається залучення і адаптація методів інших наук, що формує основні сучасні тенденції їх розвитку. Саме «*системній методології*», на їх думку, «яка об'єднує пізнання, оцінювання та практику, належить зростаюча роль з набуттям властивості загального *методологічного* ядра державного управління [7]». Як акцентує Ю. Сурмін: «Методологія системна – базується на системному світогляді, підході та відповідних методах» [8]. На думку автора, системний підхід представ-

ляє собою загальнонаукове підґрунтя методології дослідження державного управління. Системній методології належить особливе місце в системі сучасного наукового знання. Її можна розглядати як об'єднуючу платформу дослідження різних аспектів державно-управлінської діяльності, включаючи регулювання етнічного середовища.

Розмірковуючи над феноменом «*системність*», В. Перегудов і В. Тарасенко наголошують, що вона є загальною властивістю матерії. Сучасні наукові дані й системні уявлення дозволяють говорити про світ як безкінечну ієрархічну систему систем. Системність проявляється через системність практичної і пізнавальної діяльності, оточуючого нас довкілля. За О. Антоновим, властивість системності притаманне процесу пізнання. Прийняте в наукових колах визначення принципу системності, це – здатність об'єкта бути системою завдяки наявності того чи іншого системоутворюючого фактора. Додаймо, що принцип системності характеризується: елементним складом; структурою як формою взаємозв'язку елементів; функціями елементів і цілого; єдністю внутрішнього і зовнішнього середовища системи; законами розвитку системи, її складників. Додатково висновку, що оскільки розвиток національних меншин відтворюється у межах розгортання усієї структури суспільства, то завдяки єдності і взаємодії елементів етнічного середовища та етнічних компонентів усього національного простору, національні меншини за своєю сутністю є *явищем системним*.

Враховуючи важливість *системоутворюючого фактора*, на думку автора, його визначення є наріжним каменем для кожного дослідника. Він не лише веде до пізнавального ефекту, а слугує ключовим засобом виявлення системи і середовища, функціонує як інструмент перевірки. Для прикладу, Платон розглядав системоутворюючим фактором душу, яка забезпечує порядок у створеному світі; Аристотель – форму, як активний початок матерії; Г. Гегель – протиріччя; К. Маркс – необхідність й протиріччя; Д. Менделєєв – залежність між атомною вагою і властивостями елементів. Як уважає Ю. Сурмін, системоутворюючий фактор є одним із проявів активності матерії в аспекті реалізації її здатності формувати систему. Водночас пошук системоутворюючих факторів відображає здатність людського мозку бачити світ у системному вимірі. З філософського погляду, на переконання П. Анохіна, єдиним і вирішальним фактором є відбір таких ступенів свободи із компонентів системи, які при їх інтегруванні

визначають подальше отримання повноцінного результату. У межах функціональної теорії систем системоутворюючим фактором поведінських актів визнається домінуюча *мотивація*, яка формується відповідно до потреб організму. У соціальних системах таким фактором є *ціль*, завдяки якій елементи системи об'єднуються і функціонують заради її досягнення. Із основних функцій системоутворюючого фактора Ю. Сурмін зазначає, що він: є джерелом виникнення системи; відіграє важливу роль у підтриманні рівноваги системи; забезпечує процес спадковості в системі, пам'яті про її код. Отже, співвідносячи поняття національних меншин з проявами їх активності, можна стверджувати, що системоутворюючим фактором стає їх прагнення добровільно зберегти притаманну їм індивідуальність через усвідомлення своєї самоідентичності, розвиток етнічності, культури, мови, релігійної самобутності. З огляду на це припускаємо, що національна меншина являє собою *сукупність представників одного етносу об'єднаних єдиною ціллю, які разом утворюють багаторівневу мережу, структуровану й ієрархічно орієнтовану в суспільному просторі у вигляді соціальної системи*.

Визначаючись із методологію дослідження цього складного явища, прогнозування або моделювання поведінки в умовах регулювання органами державного управління, звернімося до загальних проявів направленості феномену системності в практичній діяльності. За класифікацією О. Антонова, вони передбачають: 1) *системність мислення* (здатність індивіда розкласти на складники загальну проблему, виявити закладені в ній закономірності і розробити шляхи її розв'язання); 2) *системність людського пізнання* (міститься безпосередньо в механізмі збору чи обробки інформації – синтетичний та аналітичний образ мислення); 3) *системність результатів пізнання* (характеризується намаганням структурувати або моделювати отриману інформацію); 4) *системність вивчення середовища* (пояснюється намаганням до системності як природній властивості); 5) *системність суспільства* (відображається в принципових підходах до побудови окремих структур, їх взаємодії); 6) *системність взаємодії людини з середовищем* (передбачає необхідність враховувати наслідки та особливості всіх можливих факторів, що впливають на зовнішнє середовище і оцінювати його стан у наступні періоди часу). Тобто, «будь-яке явище, процес або предмет оточуючої дійсності може розглядатися як система [6, с. 7]». Звідси – можна прийняти як

ствердження, що принцип *системності* лежить в основі *системного підходу*. У дослідженні цікавими будуть окремі його аспекти: *системний підхід* – як принцип пізнавальної і практичної діяльності; *системний метод* – як системний аналіз розгортання принципу системності в методологічний комплекс з використання сукупності методів пізнавальної діяльності.

Як науковий напрям *системний підхід* бере свій початок від обговорення системних проблем філософії, логіки, математики стародавніми вченими (Анаксагор, Арістотель, Демокрит із Абдер, Епікур, Платон, Марк Тулій Цицерон та ін.), постулатів Арістотеля – «Важливість цілого вище важливості його складників» і Галілея – «Ціле пояснюється властивостями його складників». Належну увагу вивченню систем приділяли в своїх працях Г. Гегель, І. Кант, Р. Оуен, К. Сен-Сімон, Й. Фіхте, Ф. Фур'є. Першим в явній формі питання застосування наукового підходу до управління складними системами поставив М. Ампер виділивши кібернетику як спеціалізовану науку про управління державою. Відображення ідеї про системність в державному управлінні та практичній діяльності керівника (гібернета) знаходимо в роботах філософа Б. Трентовського. Подальшому вдосконаленню цього напрямку присвячені праці вітчизняних і зарубіжних науковців: Р.Л. Акофф, О.В. Антонов, В.Г. Афанасьєв, В.Д. Бакуменко, Л. Берталанфі, І. Блауберг, О.О. Богданов, П. Бурдє, В.М. Волкова, М. Гібсон, Е. Гіденс, О.О. Денисов, А.В. Карташов, Я. Корнаї, Ю.М. Латигін, М. Луман, О.А. Машков, Р. Мерстон, Б.З. Мільнер, Н.Р. Нижник, Т. Парсонс, В.М. Попов, В.М. Садовський, Ю.П. Сурмін, Н.В. Фоміцька, Е.Г. Юдін та ін. Суттєве оновлення наукових розробок з проблем системного підходу, системного аналізу і теорії систем пов'язане з роботами Н. Вінера, В.О. Карташова, С.О. Кузьміна, І.І. Пригожина, В.М. Спицнаделя, Г. Хагена й інших.

Сутність *системного підходу* В. Бакуменко і С. Кравченко визначають як «напрямок методології наукового пізнання і соціальної практики, в основі якого лежить дослідження об'єктів як систем [6, с. 6]». Базові положення були розроблені О. Богдановим, який вивчав не лише статичний стан структур, а досліджував динамічну поведінку об'єктів, приділяючи увагу питанням розвитку організації, важливості зворотного зв'язку, вказуючи на необхідність врахування власних цілей організації, відмічаючи роль відкритих систем. Йому належить визначення місця системного підходу в аналізі будь-якого явища, називаючи

його «організаційною точкою зору» – «що означає вивчати будь-яку систему з погляду відносин усіх її частин, так і відносин її як цілого із середовищем, тобто з усіма зовнішніми системами [9]». Організація систем підпорядкована закону універсалізму, який проявляється в тому, що різноманітні явища поєднуються загальними структурними зв'язками і закономірностями, що притаманно будь-яким об'єктам дослідження. Отже, можливість постановки завдань в незалежності від галузі науки чи практики надає актуальності використання системного підходу у вивченні суспільних процесів. Розвиваючи цю думку, В. Волкова і О. Денисов характеризують місце системного підходу як явища, що в теперішній час використовується в основному в розумінні методологічного напрямку філософії. За Ю. Латигіним, системний підхід, це частина діалектики, що досліджує об'єкти як системи, тобто як щось ціле. Тому в загальному вигляді його можна представити як спосіб мислення щодо організації та управління. Подібного погляду дотримується В. Попов, який розглядає системний підхід як методологію дослідження об'єктів як систем, котрі складаються з двох частин: 1) зовнішнє середовище та 2) внутрішня структура (сукупність взаємопов'язаних компонентів, які забезпечують вплив суб'єкта управління на об'єкт). Тож методологія системного підходу значною мірою ототожнюється з уявленням про те, що національні меншини можна описати чи дослідити завдяки його інструментарію. Адже, як соціальна система, національна меншина має сукупність пов'язаних етнічних елементів, що забезпечує здатність бути такою, що управляється. Зі сторони зовнішнього середовища, вона не лише функціонує у національному просторі конкретної країни, а знаходиться у сфері інтересів історичної батьківщини походження цієї етнічної меншості та відчуває її вплив через різного роду засоби.

Звернімося до іншого аспекту – *системного аналізу*, який, за визначенням Б. Герасимова, є сукупністю процедур, теорій, системних уявлень, підходів, методів, прийомів, інструментарія, які об'єднуються з метою розробки ефективного якісного управлінського рішення. Він передбачає уявний поділ певної цілісності на частини, складники. Як зазначає О. Антонов, системний аналіз сформувався у результаті виникнення необхідності дослідження й проєктування складних систем, управління ними в умовах неповноти інформації, обмежених ресурсів та дефіциту часу. Для розв'язання завдань під час системного ана-

лізу застосовується вся сукупність формальних або неформальних процедур. Серед основних завдань – це: 1) дослідження системи взаємодії об'єктів із зовнішнім середовищем; 2) конструювання альтернативи взаємодії, альтернатив розвитку системи в часі та просторі; 3) розроблення множини імітаційних моделей, що окреслюють вплив тієї чи іншої взаємодії на поведінку об'єкта дослідження; 4) конструювання моделі прийняття рішення; 5) комплексне прогнозування й планування процесів розвитку системи для прийняття рішення, в результаті якого система повинна зайняти оптимальний стан. Припустимо, що використання відповідних процедур зумовлює характер самої методики, яка не є універсальною, тому залежить від багатьох факторів. З огляду на сферу державного управління застосування системного аналізу передбачає: виокремлення елементів системних об'єктів; визначення їх якісних і кількісних характеристик; опис структури, зв'язків, способів передавання внутрішньої та зовнішньої інформації. Звідси – найважливішими предметами дослідження стають такі характеристики системи, як її склад; структура; організація; функціонування; положення в середовищі; розвиток.

Загалом, системний підхід уможливорює розкриття сутності об'єкта й предмета завдяки сукупності методів (структурно-функціональний, комплексний, цільовий, нормативний, ситуаційний, проблемний, прийняття рішення та інші), а орієнтирами напрямів наукового пізнання слугують певні *принципи* системного аналізу – елементаризму, загального зв'язку, розвитку, цілісності, системності, оптимальності, ієрархії, формалізації, нормативності, цілепокладання.

**Висновки.** Зважаючи на сутність методології державного управління і державно-управлінської діяльності, основні методи системного підходу та характерні принципи системного аналізу, можна узагальнити результати дослідження. 1. Системний підхід як складник методології державного управління, універсальність й всебічність системного аналізу як засобу пізнання розгортання будь-якої системи, є релевантним інструментарієм у дослідженні специфіки національних меншин. Його застосування робить можливим проведення якомога повного вивчення етнічних процесів у галузі державного управління. 2. Національна меншина як досліджуваний об'єкт за структурою являє собою соціальну систему, що уможливорює цілісне розуміння про її середовище й складники елементи. Наявність у ній мережі зв'язків та взаємовідносин між окремими компонентами, її

ієрархічність і статусність в соціальному просторі сприяє значною мірою досягнення ефективності управлінського впливу органами державного управління. 3. Завдяки системній методології з властивостями об'єднуючої платформи-ядра державного управління, відкриваються перспективні можливості для формування інститутів громадянського суспільства, з включенням етнічних суб'єктів, реалізації на цій основі програм публічно-приватного партнерства, узгодження інтересів між державою і суспільством. 4. Розгортання національних меншин як соціальної системи зумовлене й зовнішніми факторами, що перетворює їх на вразливий об'єкт. Тому важливим є вдосконалення державними органами заходів інформаційно-просвітницького напрямку, які б нівелювали виклики ззовні, запобігали руйнівним наслідкам від пропагандистських кампаній чи маніпулятивних технологій з боку влади країни історичного походження цієї етнічної меншості, яка переслідує власні геополітичні інтереси в регіоні чинячи тиск на етнічних громадян України. 5. Системоутворюючим фактором стає прагнення, мотивація або ціль компонентів національної меншини зберегти свою етнічну ідентифікацію шляхом розвитку притаманній лише такій групі громадян культури, мови, релігійної чи етнічної самобутності, що є ключовим устремлінням і базою розбудови етнічної меншості. Отже, істотним є актуалізація соціальних аспектів цього феномену при плануванні заходів управлінського впливу. 6. Усебічне врахування якісних й кількісних характеристик національних меншин під час формування управлінських рішень застосуванням широкого спектру методів та принципів системного походження, зумовлюватиме високий ступінь їх ефективності на практиці у розкритті потенціалу етнічного середовища. 7. Предметом дослідження, у більш вужчому розумінні різноманітних найважливіших характеристик, можуть бути окремі представники національної меншини, мова, культура, традиції, релігія, а також різні форми їхньої взаємодії, реалізація права з розвитку окремих компонентів, ефективність впливу державно-управлінської діяльності, шляхи реалізації механізмів державного управління, інші управлінські аспекти.

Перспективними напрямами подальших наукових досліджень є розроблення методологічних рекомендацій із практичного використання органами державного управління системного підходу та системного аналізу для регулювання розвитку національних меншин України.

Список літератури:

1. Трощинський В.П., Коваль В.І. Національні меншини. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. Т. 7 : Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / наук.-ред. колегія: І.А. Грицяк (співголова), Ю.П. Сурмін (співголова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. 764 с.
2. Лопушинський І.П. Національні меншини. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О.Ю. Амосов (співголова), О.С. Ігнатенко (співголова) та ін.; за ред. О.Ю. Амосова, О.С. Ігнатенка, А.О. Кузнецова. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. С. 232.
3. Приходченко Л.Л. Державне управління. *Публічне управління : термінол. слов.* / уклад. : В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. С. 37.
4. Сурмін Ю.П., Надолішній П.І. Методологія як інструмент ефективної реалізації можливостей державного управління. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. Т. 2 : Методологія державного управління // наук.-ред. колегія: Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. С. 7.
5. Ковбасюк Ю.В. Наука державного управління в умовах системних державно-управлінських реформ і суспільних трансформацій. *Вісник НАДУ*. 2012. № 1. С. 5–20.
6. Бакуменко В.Д., Кравченко С.О. Методологія системних досліджень в державному управлінні : навч. посіб. Київ: ВПЦ АМУ, 2011. 116 с.
7. Бакуменко В.Д., Сурмін Ю.П. Методологія державного управління. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. С. 346–350.
8. Сурмін Ю.П. Методологія. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. С. 352.
9. Теорія систем для менеджерів : навч. посіб. / Н.В. Фоміцька, В.В. Єганов. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. 248 с.

**Bondar V.T. METHODOLOGICAL APPROACHES TO STUDY NATIONAL MINORITIES AS OBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION**

*The article is devoted to the analysis of the essence of the methodology of public administration and public-management activities, systematic methodology as a core of the methodology of public administration, the structure of a systematic approach, the concept of “national minorities”. The aim is to demonstrate the potential of systematic approach, as a scientific basis and methodological component, in study of national minorities – the object of the sphere of public administration. To discuss the topic, the method of analysis and comparison are applied. The comparatively defining characteristics of the ethnic environment the multinational arena, have been established – the definitions of national minorities, proposed by Ukrainian scientists, international organizations, as well specifics of the term by legal base of Ukraine. The phenomenon of “public administration” is outlined, the ways of its manifestation. The peculiarities of the formulation of Ukrainian statehood were emphasized, in this regard, the need to adapt the methodology of public management. The principle of “systematicity” and its features has been clarified. The potential of the systematic approach as a methodological component of the study national minorities during implementation of the ethno-national policy of Ukraine is justified. The importance of the system-forming factor, its role in scientific research, in particular in the context of the ethnic environment, is discussed. The specific of a systematic analysis, types of procedures used to solve the tasks, have been revealed. The subject field of public administration when a systematic analysis is applied to explore national minorities as target object of influence by state authorities, is described. Conclusions have been drawn on ways to improve the effectiveness of public administration activities in the study, formulation and implementation the policy towards national minorities at the expense of benefits of systematic approach. Relevant directions of its application in the field of public administration are proposed.*

**Key words:** national minorities, methodology of public administration, methodology of public management, principle of systematization, system-forming factor, systematic approach, systematic analysis.