

УДК 351:321

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-3\(63\)-15](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-3(63)-15)

Григорій СИТНИК

доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри глобальної та національної безпеки, Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, вул. Володимирська, 60, Київ, Україна, 02000
ORCID: 0000-0002-3083-5733

Марія ОРЕЛ

доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, вул. Фрометівська, 2, Київ, Україна, 03039
ORCID: 0000-0002-9071-5602

Нryhorii SYTNYK

Doctor of Sciences of Public Administration, Full Professor, Head of the Department of Global and National Security Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service, Taras Shevchenko National University of Kyiv, str., Volodymyrska, 60, Kyiv, Ukraine, 02000
ORCID: 0000-0002-3083-5733

Mariia OREL

Doctor of Science of Public Administration, Professor at the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, str., Frometivska, 2, Kyiv, Ukraine, 03039
ORCID: 0000-0002-9071-5602

ПУБЛІЧНЕ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ УПРАВЛІННЯ У КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

PUBLIC AND ADMINISTRATIVE MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF PUBLIC POLICY AND NATIONAL SECURITY

У статті акцентується увага на тому, що політичні та управлінські процеси найбільшою мірою проявляються у взаємодіях людей, які відображають їх потреби в безпеці, тому актуальним є системний аналіз сутності публічного управління та публічного адміністрування у контексті публічної політики та безпеки соціальних систем. Важливим є те, що, незважаючи на подібність технології прийняття державно-політичних та державно-управлінських рішень, коли йдеться про забезпечення національної безпеки, істотно різняться їх наслідки. Це зумовлено ступенем невизначеності чинників, які здійснюють вплив на ці рішення. Передумовою ефективності управлінських рішень є системне осмислення взаємозумовленості публічної політики, публічного управління та публічного адміністрування. Що впливає на відображення властивостей та співвідношень політичних, публічних, державних та інших управлінських рішень щодо забезпечення національної безпеки. У такому випадку йдеться про розкриття сутності та взаємозв'язку соціальних явищ, які позначаються поняттями “публічна політика”, “публічне управління” та “публічне адміністрування”, що дозволяє уникнути неоднозначності та суперечності при підготовці управлінських рішень. Водночас, незважаючи на спроби науковців привести зміст вказаних понять до виду, що дозволить оперувати з ними у процесі вирішення управлінських задач, як правило, залишаються фактори, які зумовлюють безпековий компонент цих понять поза колом уваги. Це зумовлює актуальність дослідження публічного управління та публічного адміністрування у контексті сучасних уявлень про публічну політику та національну безпеку. **Мета роботи** – осмислення концептуальних засад публічного та адміністративного управління у контексті публічної політики та національної безпеки. **Методологічну основу формує** використання міждисциплінарного та системного підходів, а також, абстрактно-логічного методів тощо. **Наукова новизна:** Доведена важливість системного аналізу взаємозумовленості публічної політики, публічного управління та публічного адміністрування, оскільки в руслі цих процесів проявляються взаємодії людей, які відображають їх потреби щодо безпечного буття, тому будь-які рішення суб'єктів публічної влади не повинні призводити до небезпек національній безпеці. **Висновки.** З'ясовано, що інстинкт самозбереження людини (індивіда) зумовлює мотивацію та цілі управлінських рішень, як один із способів реагування на небезпеку буття соціальних системах. Обґрунтовано, що управлінські процеси в соціальних системах та аналіз функціональних завдань суб'єктів управління доцільно здійснювати у контексті режимів (станів) буття систем та їх безпеки. З'ясовані методологічні відмінності у цілепокладанні суб'єктів публічного управління та адміністрування у контексті динаміки кризових ситуацій в соціальних системах, що породжує дві групи цілей вказаних суб'єктів: зумовлених управлінням ймовірністю виникнення кризової ситуації та управлінням рівнем захищеності людини, суспільства та інститутів держави. Показано визначальне

місце в публічній політиці суб'єктів державного управління та її спрямованість на реалізацію національних інтересів. З'ясовано, що місцією публічного управління та адміністрування є системний вплив на всі сфери суспільства з метою підтримки його цілісності та сталого розвитку, тому їх цілепокладання визначається публічною політикою на стратегічному рівні управління. Акцентується увага, що незважаючи на подібність технології прийняття державно-політичних та державно-управлінських рішень, коли йдеться про забезпечення національної безпеки, істотно різняться їх наслідки, що зумовлено ступенем невизначеності чинників, які здійснюють вплив на ці рішення. З'ясовано, що акцент у розумінні сутності публічного управління та публічного адміністрування має бути зроблено на їх цілях, визначених у контексті впливу соціальних інститутів на суспільні процеси від ефективності якого залежить забезпечення безпеки соціальних систем на етапі їх функціонування та розвитку.

Ключові слова: публічне управління, публічне адміністрування, державне управління, державна політика, публічна політика, національна безпека.

Public management and public administration make a decisive influence on social processes, therefore the analysis of the factors that determine their peculiarities in the context of the implementation of public policy and national security is an urgent scientific task. Scientists have thoroughly revealed various aspects of political-management relations in society, but the safety component of the motivation for making management decisions remains outside the circle of scientific discourse. The article focuses attention on the fact that in the course of political and administrative processes, the interactions of people that reflect their security needs are manifested to the greatest extent, therefore a systematic analysis of the essence of public management and public administration in the context of public policy and security of social systems is relevant. It was found that the instinct of self-preservation of a person (individual) determines the motivation and goals of management decisions, as one of the ways of responding to the dangers of the social system. In the course of political and administrative processes, the interactions of people that reflect their security needs are manifested to the greatest extent, so the purpose of the article is a systematic analysis of the essence of public management and public administration in the context of public policy and security of social systems. Scientific novelty: the importance of a systematic analysis of the interdependence of public policy, public management, and public administration has been proven, since in the course of these processes, the interactions of people are manifested, which reflect their needs for a safe life, therefore, any decisions of public authorities should not lead to dangers to national security. It is substantiated that management processes in social systems and the analysis of functional tasks of management subjects should be carried out in the context of the regimes (stages) of the systems' existence and their security. Methodology: in the research there were used the bibliographic method, comparative and abstract-logical methods were used. Conclusions. Methodological differences in the goal-setting of subjects of public management and administration in the context of the dynamics of crisis situations in social systems have been clarified, which gives rise to two groups of goals of these subjects: those determined by management of the probability of a crisis situation and management of the level of security of a person, society and state institutions. The defining place in the public policy of state administration subjects and its focus on the realization of national interests is shown. It was found that the mission of public management and administration is to have a systemic impact on all spheres of society in order to support its integrity and sustainable development, therefore their goal setting is determined by public policy at the strategic level of management. It is emphasized that despite the similarity of the technology of making state-political and state-management decisions, when it comes to ensuring national security, their consequences differ significantly, which is due to the degree of uncertainty of the factors that influence these decisions. It was found that the emphasis in understanding the essence of public management and public administration should be placed on their goals, defined in the context of the influence of social institutions on social processes, the effectiveness of which depends on ensuring the safety of social systems at the stage of their functioning and development. Prospects for further explorations consist in the development of conceptual foundations for finding an optimal balance of functional tasks between subjects of public management and public administration in the context of ensuring national security.

Key words: public management, public administration, public administration, public policy, public policy, national security.

Вступ. Передумовою ефективності управлінських рішень є системне осмислення взаємозумовленості публічної політики, публічного управління та публічного адміністрування. Це є передумовою відображення істотних властивостей та співвідношень політичних, публічних, державних та інших управлінських рішень щодо забезпечення національної безпеки. У даному випадку йдеться про розкриття сутності та взаємозв'язку соціальних явищ, які позначаються поняттями “публічна політика”, “публічне управління” та “публічне адміністрування”, що дозволяє уникнути неоднозначності та суперечності при підготовці управлінських рішень. Водночас, незважаючи на спроби науковців

визначитися з однозначним змістом вказаних понять, який би дозволив оперувати з ними при вирішенні управлінських задач немає. Як правило, поза колом їх уваги залишаються фактори, які зумовлюють безпековий компонент цих понять. Це актуалізує дослідження публічного управління та публічного адміністрування у контексті сучасних уявлень про публічну політику та національну безпеку, що й зумовило основну **мету роботи** – системний аналіз сутності публічного управління та публічного адміністрування у контексті публічної політики та національної безпеки.

Належний рівень національної безпеки є передумовою прогресивного розвитку людини (індивіда), суспільства та держави,

а прийняття управлінського рішення є квінтенцією управлінської діяльності в соціальних системах. Науковцями досить ґрунтовно розкрили різні аспекти політико-управлінських відносин у суспільстві у контексті державно-владної взаємодії в суспільстві. Йдеться, зокрема про теоретичні основи менеджменту, державного управління, публічного управління та адміністрування, аналіз їх співвідношень, у тому числі в умовах інформаційного суспільства [1; 2; 3; 4], генезу й особливості розвитку публічного управління та адміністрування в сучасних умовах державотворення в Україні [5; 6; 7; 8]. Чільне місце в аналізі співвідношень понять “публічне адміністрування” та “публічне управління” належить розвідкам, які лежать у контексті формування основ теорії й практики публічної політики [9; 10; 11]. Це зумовлено взаємозв’язком та системним характером взаємодії публічної політики, публічного управління та публічного адміністрування у процесі суспільно-політичної трансформації [12; 13]. Водночас, як правило, поза колом наукового дискурсу залишається безпекова складова мотивації прийняття управлінських рішень, незважаючи на те, що вона відображає інтереси людей (індивідів) та інститутів держави щодо забезпечення їх безпечного буття. Тому системний аналіз соціальних явищ, які позначають поняттями “публічне управління” та “публічне адміністрування” у контексті публічної політики та національної безпеки, залишається актуальною проблемою, а відтак має бути предметом подальших досліджень, оскільки саме в руслі управлінських процесів найбільшою мірою проявляються взаємодії людей, які відображають їх потреби та інтереси в безпеці. **Методологічну основу формує** використання міждисциплінарного та системного підходів, а також, абстрактно-логічного методів тощо.

Управлінські рішення класифікують за різними ознаками, зокрема за рівнем (суб’єктами) та способом прийняття, сферою охоплення, специфікою завдань, на вирішення яких вони спрямовані. Водночас, майже не акцентується увага на тому, що домінантою рішень, які стосуються людини (індивіду), або тих, які вона приймає з огляду на її компетенцію в соціальній системі є забезпечення її безпеки. Ця домінанта зумовлена базовим інстинктом об’єктів живої природи щодо їх самозбереження. Тому, якщо розглядати управлінські рішення як спосіб реагування на фактори, які ідентифікуються, як небезпека буття того чи іншого об’єкта, вказаний інстинкт й зумовлює необхідність їх прийняття у контексті реагування на ці фактори. Ідентифікація факторів може бути свідомою чи підсвідомою, вони

можуть бути реальними чи уявними, а оцінки небезпеки можуть бути перебільшеними чи, навпаки. Тому мотиви та цілі управлінського рішення можуть бути очевидними, що наприклад, проявляється в критичних ситуаціях для безпеки людини або соціальної системи, або ж латентними. Проте це не змінює сенсу та мотивації прийняття управлінських рішень в соціальних системах. Вказані сенс та мотивації є соціальними явищами сутністю яких, як відомо, є дії та взаємодії людей, здійснювані безпосередньо або через соціальні інститути та механізми, а також їх потреби, інтереси, ті чи інші процеси, як елементи соціальної реальності. В свою чергу, ці соціальні явища утворюють множину соціальних фактів, які завжди мають матеріальну і духовну визначеність. Тобто вони є реальність, яка існує окремо від людини і характеризується об’єктивно притаманними їй властивостями (матеріальна визначеність). З іншого боку, у явищах соціальної реальності втілено те, що часто називають “змістом”, “значенням”, оскільки людина втілює у них свої уявлення, цілі, бажання тощо, тобто з’являється духовна визначеність.

З огляду на викладене для системного аналізу сутності публічного управління та публічного адміністрування у контексті публічної політики важливим є аналіз соціального явища, яке позначають поняттям «публічна політика». В руслі політичних процесів найбільшою мірою проявляються взаємодії людей, які відображають їх потреби та інтереси. В цілому, ці потреби та інтереси часто є своєрідною проекцією їх уявлень та умов щодо безпечного буття членів суспільства та соціальних інститутів. Тому наслідком вказаних взаємодій є інші управлінські рішення сенсом яких в тій чи іншій мірі є забезпечення безпеки життєдіяльності людини (індивіда), суспільства чи інститутів держави. Робота, яка передуює прийняттю управлінських рішень потребує від суб’єктів влади, зокрема високого рівня компетентності, досвіду, відповідних ресурсів та відповідальності. Тому рішення цих суб’єктів, як правило, є результатом обмірковувань тих чи інших дій і намірів та прогнозних оцінок для пошуку шляхів адекватного реагування на перебіг суспільних процесів. Цей пошук має відбуватися у контексті забезпечення безпеки людини, суспільства та інститутів публічної влади у різних сферах їх життєдіяльності.

Концепти “публічна політика”, “публічне управління” та “публічне адміністрування”. Як показано у (Ситник Г., 2019), національна безпека є комплексною характеристикою умов

буття людини, суспільства та інститутів держави в той чи інший період. Тому рішення суб'єктів публічної влади передусім не повинні призводити до небезпек вказаній безпеці. Тобто ефективними та виправданими управлінськими впливами суб'єктів влади можуть вважатися лише ті, що не призводять до істотного погіршення безпеки людини, суспільства та інститутів публічної влади. Ці впливи є результатом реалізації управлінських рішень, які приймаються суб'єктами публічної влади. Водночас проблема розкриття змісту концептів "публічна політика", "публічне управління" та "публічне адміністрування" продовжує перебувати у фокусі наукового дискурсу, оскільки їх зміст піддається суттєвим трансформаціям через вплив нових інституційних структур соціальних взаємодій та інформаційних технологій. Так, головною причиною дискусій серед науковців щодо змісту поняття "публічна політика" є багатоаспектність і багатогранність явища, яке воно уособлює. Розбіжність у трактуванні українськими науковцями змісту поняття «публічна політика» може бути пояснена тим, що підходи до розуміння публічної політики у США та Західній Європі дещо відрізняються. Як правило, концепт "публічна політика" в США розглядається у контексті дії держави та державного апарату, що пояснюється розвиненими демократичними інститутами, високим рівнем політичного плюралізму та конкуренції, а в європейській традиції – у контексті демократичної участі різних груп за інтересами, державних і недержавних політичних акторів у політико-управлінському процесі. Ця обставина є однією із причини чому вітчизняні науковці постійно змінюють пріоритети наукових вподобань. На початку незалежності України «взірцем» у виборі підходів та побудові наукових концепцій у галузі знань «держане управління» була англосаксонська школа. Сьогодні, з огляду на пріоритет європейської інтеграції України, це – європейська школа. Тому серед українських дослідників стало «модним» піддавати суттєвій трансформації уявлення щодо широкого кола вказаних підходів та концепцій, у тому числі й щодо інтерпретації сутності публічної політики, а також державного та публічного управління.

Наприклад, деякі українські науковці, фактично не підтримують принципову позицію видатних представників американської школи менеджменту, що з позиції еволюції теорії управління адміністрування розглядається як нижчий рівень відносно менеджменту та лідерства. Так, вони доходять висновку, що перспективною моделлю публічного управління для України є «модель мережевого

управління, згідно з якою зусилля органів публічної влади повинні спрямовуватися на координацію дій різних суспільних акторів, між якими постійно відбувається динамічний розподіл обов'язків і справляється взаємний вплив за допомогою створення гібридних і рухомих мереж, в яких поєднуються державні, недержавні, національні та глобальні елементи» [15, с. 41] та що «на сучасному етапі розвитку роль держави та органів влади полягає в тому, щоб поступово перейти від системи державного управління до системи публічного адміністрування [15, с. 42]. Такі уявлення про шляхи трансформації моделі публічного управління та системи державного управління в Україні ігнорують той факт, що залучення до процесів формування системи публічного управління та адміністрування недержавних (судячи із наведеної цитати не національних) та глобальних елементів є реальною загрозою державному суверенітету, а відтак і національній безпеці, особливо в умовах інституційної слабкості вказаної системи, що є об'єктивною реальністю сучасного етапу державотворення. З іншого боку, ці уявлення свідчать про відсутність розуміння, того, що домінантою управлінських рішень є забезпечення безпеки життєдіяльності людини, суспільства та держави, тобто ігнорується сенс та сутність мотивації прийняття управлінських рішень в соціальних системах, що зумовлює необхідність однозначності у розумінні сутності публічної політики, оскільки в руслі політичних процесів проявляються соціальні взаємодії людей, які відображають їх потреби та інтереси, що є проекцією їх уявлень щодо безпечного буття членів суспільства та соціальних інститутів.

Публічна політика як наукова категорія виникла на хвилі дискусій щодо необхідності підвищення ефективності державного управління у контексті розширення можливостей участі громадянського суспільства в політичному процесі. Тому її метою є вирішення суспільних проблем, які потребують розв'язання, а впроваджується вона відповідними суб'єктами публічного управління та адміністрування. Очевидно, що при її формуванні неможливо уникнути аналізу мотивів та інтересів взаємодії індивідів, тих чи інших соціальних груп, як політичних акторів, оминати економічні, соціологічні та психологічні аспекти та наслідки їх взаємодій, проігнорувати традиційні моделі вироблення та реалізації політики, питання політичної комунікації держави. Крім того, підлягають системному аналізу механізми впливу на прийняття управлінських рішень з боку інститутів громадянського суспільства,

представників бізнесу та інших недержавних акторів, які зацікавлені у реалізації своїх інтересів. Тому, незважаючи на те, що окремі цілі публічної політики формуються урядовими структурами, в її основі завжди перебувають політичні запити з боку суспільства. З огляду на викладене стає зрозумілим чому різні аспекти формування та реалізації публічної політики потребують залучення методологічного інструментарію публічного управління та адміністрування, особливо з огляду на те, що сьогодні концепти “публічна політика” та “публічне управління” перебувають у трансформації. Це призводить до поступової зміни їх характеристик, а відтак зміст цих понять може бути досить різним залежно від цілей та наукових вподобань дослідників. Водночас варто погодитися з тими, на думку яких визначальне місце в публічній політиці належить політиці органів державного управління, яка заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін та спрямована на досягнення суспільно значимих цілей [16]. Це свідчить про органічну нероздільність публічної політики та публічного управління зважаючи на складне переплетіння взаємопов’язаних та взаємозумовлених суспільно-політичних, соціально-економічних та управлінських процесів. Тому публічна політика, завжди пов’язана з реалізацією владних повноважень з моменту формування проблеми та варіантів політичного рішення та закінчуючи оцінкою результатів реалізації прийнятого рішення. При цьому схема розробки публічної політики ідентична процесу прийняття управлінських рішень, тому вона нероздільна з публічним управлінням, що зумовлює визначальне місце в ній суб’єктів державного управління, а також те, що вказана політика, як і державна, завжди пов’язані з реалізацією владних повноважень. Водночас, принципово важливим є те, що саме публічна політика спрямована на реалізацію національних інтересів, які відображають сутність суспільно значущих потреб, а державна, як правило, акцентує увагу на реалізації державних інтересів. Це означає, що пріоритетним завданням публічної політики має бути створення механізмів виявлення і забезпечення реалізації суспільного інтересу. Створення цих механізмів та ефективне їх функціонування є передумов демократичності суспільства та забезпечення національної безпеки. Варто зазначити, що за певних умов органи державної влади схильні “не помічати” ті чи інші суспільні інтереси, через що вони не набувають офіційного статусу публічного інтересу, а відтак створюються передумови для виникнення суспільно-політичної деста-

білізації та інших загроз національній безпеці.

Публічне управління та публічне адміністрування у контексті безпеки соціальних систем. Наступним етапом системного аналізу сутності публічного управління та публічного адміністрування є їх розгляд у контексті безпеки соціальних систем. Стосовно змісту поняття «публічне управління», то до цього часу також точаться досить жваві наукові дискусії. Досить вичерпне трактування змісту цьому поняттю дає Л. Новак-Каляєва, яка пропонує розглядати його як “діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов’язків щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць” [17, с. 144]. Водночас, як на нашу думку, для розкриття сутності публічного управління доцільно використовувати поняття “соціальна взаємодія”. Його зазвичай використовують для визначення форми спілкування індивідів та соціальних спільнот, коли, наприклад, реалізуються їх наміри та досягається консенсус у сенсі їх спільних дій та розуміння ситуації, яка склалася. Тому у даному випадку сутність вказаної взаємодії має розкриватися шляхом системного аналізу сукупності взаємопов’язаних та взаємозумовлених управлінських явищ, які є наслідком діяльності суб’єктів управління, спрямованих на реалізацію їх намірів. Таким чином при дослідженні “управлінський процес” має розглядатися як складний за структурою, змістом і формою феномен життєдіяльності соціальних систем. При цьому в основі їх буття можна виокремити дві основні тенденції: функціонування, як підтримка життєдіяльності, збереження функцій, що визначають цілісність, якісну визначеність та змістові ознаки системи та розвиток, як процес перманентної та незворотної зміни системи, для набуття нею нової якості, що має суттєвий характер, певну форму й позитивні наслідки для її життєздатності.

Функціонування стримує розвиток, але, водночас є його передумовою. Розвиток руйнує певні процеси функціонування, породжує нестабільність в системі, але створює умови для більш стійкого їх здійснення у майбутньому. Тому виникає тенденція виникнення кризових ситуацій в публічному управлінні та адмініструванні. Вона є результатом накопичення суперечностей у межах режиму “функціонування” та необхідності переходу

в режим “розвиток”. Збереження чи зміна стану соціальної системи передбачає визначення тих чи інших цілей. Тому важливим є з’ясування змісту діяльності суб’єктів публічного управління пов’язаної із забезпеченням життєдіяльності системи в режимі “функціонування” та в режимі “розвиток”.

У режимі функціонування, характерним є відносно стабільний стан в системі. Традиції, усталені норми, процедури тощо зазвичай домінують над спробами провести інноваційні зміни в системі публічного управління та адміністрування. Тому в управлінських процесах у цьому режимі переважають відносини, які періодично повторюються за стандартними процедурами. Це призводить до домінування у діяльності суб’єктів управління методів і технологій, характерних для публічного адміністрування. Як показано у [18], принципово важливим для функціонування соціальної системи в умовах стабільного стану є збереження її функцій, виконання яких забезпечує її цілісність, якісну визначеність та змістовні ознаки. Ця обставина зумовлює основні мотиви та цілі системи публічного управління та адміністрування, вибір механізмів імплементації управлінських рішень, а відтак визначає імператив у діяльності суб’єктів вказаної системи: виконавчо-розпорядчу діяльність. Вона має регламентовані функції, спрямовані на виконання чинного законодавства шляхом прийняття і виконання відповідних адміністративних рішень та надання адміністративних послуг. Основними методами виконання функцій є організаційно-стабілізуючі, розпорядчі, дисциплінарні, тобто – адміністративні методи. Тому у даному випадку можна говорити про публічне адміністрування, як соціальну функцію в соціальній системі, спрямовану на забезпечення ефективного функціонування системи в умовах її стабільного стану. Складовими функції є: прогнозування та планування, тобто пошук оптимального плану дій суб’єктів управління щодо забезпечення стійкості системи в “нормальних” умовах; координація та регулювання – узгодження суспільних процесів при виконанні завдань, визначених у контексті забезпечення стійкості функціонування системи; здійснення контролю за діяльністю суб’єктів публічного адміністрування щодо їх впливу на перебіг процесів в соціальній системі.

Виходячи із викладеного, доходимо висновку, що публічне адміністрування стримує набуття соціальною системою нових якісно-кількісних характеристик, але є умовою її буття і подальшого розвитку. Розвиток соці-

альної системи зумовлений комплексним впливом різних факторів. Він генерує в ній стан нестійкості, який руйнує усталені процеси її функціонування, але, водночас створює умови для більш стійкого та якісного їх здійснення у майбутньому. Об’єктивною реальністю стає виникнення кризової ситуації соціального характеру, як переломного етапу в життєдіяльності соціальної системи. Він характеризується загостренням протиріч в системі та потребує прийняття суб’єктами управління адекватних рішень. Тому в умовах нестійкості соціальної системи (режим – “розвиток”) домігантою у діяльності суб’єктів управлінських процесів є підтримка процесу перманентної і незворотної зміни системи, тобто особливість цих рішень зумовлена іншим імперативом у діяльності вказаних суб’єктів. В цьому режимі їх зусилля мають бути спрямовані на перебудову організаційно-функціональної структури тих чи інших соціальних систем, тобто зміну їх якісно-кількісних характеристик. Це передбачає якісно іншу постановку управлінських завдань. Зокрема мають бути враховані відповідні вимоги до стратегічного передбачення і планування, тобто до виконання функцій характерних для політичного та публічного управління. Тому окремої уваги заслуговують відмінності в методологічних основах стратегічного планування, яке здійснюють суб’єкти управління на етапі нестійкості соціальної системи (режим – “розвиток”) та в умовах її стабільного стану (режим – “функціонування”).

Особливостями планування в умовах нестійкості соціальної системи є висока ступінь невизначеності умов в яких приймаються управлінські рішення. Зростає ймовірність прийняття неадекватного ситуації рішення. Має місце також значна варіативність можливостей у суб’єктів щодо вибору політичних альтернатив, що зумовлює необхідність зосередження їх уваги на якості стратегічного аналізу та синтезу, застосуванні системного й ситуаційного підходів, використанні політичного та стратегічного прогнозування. Важливим є й те, що суттєво ускладняється вирішення питань щодо забезпечення національної безпеки починаючи від забезпечення прав і свобод людини й закінчуючи захистом територіальної цілісності та державного суверенітету. При цьому існує взаємозалежність між розвитком соціальної системи та її безпекою. Наприклад, відсутність прогресивного розвитку політичної системи може призвести до політичної дестабілізації й, навпаки, забезпечення безпеки є передумовою розвитку цієї системи [19]. Мають місце й

відмінності у цілепокладанні суб'єктів управління при стратегічному плануванні розвитку соціальних систем та забезпечення їх безпеки. Для цілепокладання процесу забезпечення безпеки, важливим є виявлення факторів, які є причиною небезпек, а при плануванні розвитку системи – об'єктивно існуючі потреби її розвитку [19, с. 203–204]. При цьому наявність цілей, метою яких є розвиток системи, має принципове значення, оскільки їх відсутність трансформує публічне управління в публічне адміністрування, метою якого є її підтримка у “робочому стані”. Особливість цілепокладання суб'єктів управління на стадії буття системи, для якої характерна нестійкість соціальних процесів, які в ній відбуваються, зумовлює й суттєві особливості щодо змісту та механізмів реалізації інших управлінських функцій: організації, координації, мотивації, контролю. Зокрема, важлива роль у формуванні та імплементації цих цілей належить лідерам, наявності у них стратегічного мислення та бачення оптимального напрямку розвитку системи.

Таким чином, управлінські процеси в умовах стійкості та нестійкості соціальної системи мають суттєві відмінності, які зумовлюють характер, особливості та інтенсивність взаємозв'язку цих процесів. Це дозволяє певною мірою пояснити, чому для сучасного періоду розвитку теорії управління характерним є намагання створити інтегральну концепцію кризи та чому наявні стратегії кризового управління, передбачають, що у кризі необхідно виділяти певні стадії й визначити відповідні управлінські завдання щодо її врегулювання [20]. Вказані обставини передбачають розробку та реалізацію нестандартних управлінських рішень для забезпечення безпеки соціальних систем. Це необхідно врахувати при визначенні пріоритетів суб'єктів управлінських процесів, особливо коли існує ймовірність стрімкого, нелінійного переходу соціальної системи в інший стан. Цей перехід включає стадію зародження та завершення кризової ситуації, генерує загрози безпеці системи, характеризується певним співвідношенням факторів, які до неї призвели та зумовлює об'єктивну необхідність кардинальної зміни змісту та форми соціальної системи, а відтак і діяльності суб'єктів управлінських процесів. Особливістю перебігу цих процесів у кризових ситуаціях є високий рівень невизначеності та слабка передбачуваність трансформації кризової ситуації в надзвичайну (соціальний вибух, масові заворушення, тощо). Тому важливо вирізняти дві групи цілей суб'єктів публічного управління та адміністрування. Перша зумовлена необхід-

ністю управління ймовірністю виникнення кризової ситуації, а друга – рівнем захищеності людини (індивіда), суспільства та інститутів держави.

Описані особливості буття соціальних систем в режимі функціонування та розвитку дозволяють також дійти висновку про необхідність застосування системного підходу при дослідженні взаємозв'язку управлінських процесів. При цьому увага має бути зосереджена на усвідомленні потреб людини, соціальних груп, інститутів держави та виявленні факторів, врахування яких дозволяє задовольнити ці потреби, у тому числі суб'єктів внутрішнього та зовнішнього середовища, можливих напрямків та способів взаємодії з ними. Дійсно, оскільки соціальна система одночасно є цілим і складовою більшої системи, то в ній індивід водночас є цілим системним утворенням та елементом системи, яка слугує середовищем його буття. В соціальних системах межі між її елементами визначаються характеристиками їх ідентичності. Вони визначають відмінність елементів один від одного. Тому в соціальних системах постійно жевріє конфлікт між елементами, для яких пріоритетом є забезпечення цілісності системи та тими, які надають пріоритет автономії. Через це в системі одночасно відбуваються процеси зближення цілей її елементів й утворення взаємозв'язків між ними (співробітництва) та процеси, які призводять до їх послаблення (суперництва). Очевидно, що в процесах, домінантою яких є боротьба за владу та за її утримання завжди мають місце елементи співробітництва і суперництва. Це зумовлює важливість ґрунтовного аналізу при забезпеченні безпеки системи якісно-кількісного складу суб'єктів управлінських процесів, які надають перевагу співробітництву чи суперництву.

Висновки. Базовий інстинкт щодо самозбереження людини та соціальних інститутів є домінантою, що визначає сенс та сутність мотивації прийняття управлінських рішень в соціальних системах, що зумовлює важливість системного аналізу сутності публічного управління та публічного адміністрування у контексті публічної політики та безпеки соціальних систем. Цей аналіз доцільно здійснювати у контексті режимів (етапів) буття систем та їх безпеки. Так, домінантою суб'єктів публічного управління та публічного адміністрування в режимі “функціонування” (стабільний стан) є, зокрема, збереження функцій, що визначають якісну визначеність та змістові ознаки соціальної системи, а у режимі “розвиток” (нестабільний стан) – підтримка

процесу перманентної зміни в системі, для набуття нею нової якості. При цьому взаємозалежність між розвитком соціальної системи та її безпекою зумовлює методологічні відмінності у цілепокладанні суб'єктів управління, а не лінійність динаміки кризових ситуацій, породжує дві групи цілей при взаємодії вказаних суб'єктів: зумовлених управлінням ймовірністю виникнення кризової ситуації та управлінням рівнем захищеності людини, суспільства та інститутів держави. Водночас, акцент у розкритті сутності публічного управління та публічного адміністрування має бути

зроблено на ступені реалізації цілеспрямованого впливу інститутів держави на політичні процеси, оскільки від його ефективності залежить забезпечення національної безпеки та узгодженість у механізмах прийняття і реалізації відповідних політико-управлінських рішень.

Подальші актуальні напрями досліджень полягають у розробці концептуальних засад пошуку оптимального балансу функціональних завдань між суб'єктами публічного управління та публічного адміністрування у контексті забезпечення національної безпеки.

Література:

1. Райт Г. Державне управління: пер. з англ. В. Івашка. Київ: Основи, 2003. 191 с.
2. Лі Жуйтін. Концепція нового державного управління американських учених Т. Геблера та Д. Озборна: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Лі Жуйтін // Національна академія державного управління при Президенті України. Київ, 2016. 20 с.
3. Dmytro V. Nelipa, Volodymyr F. Tsvykh, Oleh A. Zubchuk, Grygory P. Sytnyk, Yevhen P. Hrebonozhk. The New Public Management paradigm as a further interaction of the public and private sectors. *Revista San Gregorio*, 2020. № 1(42). P. 182–193. URL: <http://dx.doi.org/10.36097/rsan.v1i42.1552> <http://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/article/view/1552>
4. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / за заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.
5. Малий І. Й. Генеза публічного управління і адміністрування в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 24. С. 17–21. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/24_2017/5.pdf
6. Решота О. А. Особливості розвитку публічного управління в Україні: сучасні тенденції та проблеми. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1603>. DOI: 10.32702/2307-2156-2020.3.37
7. Рагімов Ф. В. Еволюція публічного управління в контексті сучасного процесу державотворення в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2020, вип. 2(45). С. 70–76.
8. Таран Є.І. Стіввідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. Том 31(70). № 2. С. 33–37. URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/2_2020/7.pdf DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2020.2/05>
9. Парсонс В. Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики; пер. з англ. О. Дем'янчук. Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. 549 с.
10. Кньопфель П., Ларю К., Варон Ф., Малишева Н. Аналіз і пілотаж публічної політики / пер. з фр. І.С. Микитин; Вищ. інт. публ. упр. Швейцарії. Київ: Алерта, 2010. 424 с.
11. Чальцева О.М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика: монографія. Вінниця: ФОП Барановська Т. П., 2017. 336 с.
12. Вольська О. Публічне управління як системне явище в сучасному суспільстві. *Таврійський науковий вісник. Серія: Економіка*, 2020. № 3. С. 15–20. URL: <https://doi.org/10.32851/2708-0366/2020.3.2>
13. Філіпова Н. В. Зміна стіввідношення понять "державне управління", "публічне адміністрування", "публічне управління" в системі суспільно-політичної трансформації. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_6_5
14. Ситник Г.П. Концептуалізація соціального явища "національна безпека" в теорії і практиці публічного управління. *Науковий часопис Академії національної безпеки*. 2019. № 1–2 (21–22). С. 8–53.
15. Інституціоналізація публічного управління в Україні: наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ: НАДУ, 2019. 210 с.
16. Пухкал О.Г., Гомоляко О.В. Публічна та державна політика: єдність та відмінності. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 24. С. 109.
17. 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. 224 с.
18. Ситник Г. П. Сутність кризових ситуацій соціального характеру у контексті національної безпеки: філософсько-управлінський аспект. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 8. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1479>
19. Орел М.Г. Теоретичні основи державного управління у сфері політичної безпеки: монографія. Київ: «Поліграф плюс», 2019. 320 с.

20. Porfiriev, B.N. Disaster and Crisis Management in Transitional Societies: Commonalities and Peculiarities // Rodriguez, H., Quarantelli, E.L., Dynes, R. Handbook of Disaster Research. New York : Springer, 2006. pp. 368–387

References:

1. Rait H. (2003) Derzhavne upravlinnia / H. Rait ; per. z anhl. V. Ivashka. Kyiv : Osnovy.
2. Li Zhuitin (2016). The concept of the new state administration of the American scientists T. Gebler and D. Osborn (Doctoral thesis, *National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, Kyiv, Ukraine).
3. Dmytro V. Nelipa, Volodymyr F. Tsvykh, Oleh A. Zubchuk, Grygory P. Sytnyk, Yevhen P. Hrebonozhk (2020). The New Public Management paradigm as a further interaction of the public and private sectors. *Revista San Gregorio*, 2020. №1(42). 182-193. URL: <http://dx.doi.org/10.36097/rsan.v1i42.1552> <http://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/article/view/1552>
4. Chernova S., Voronkovo V., Banakha V., Sosnina O., Zhukauskasa P., Vvainkhardt Y., Andriukaitene R. (2016) *Public management and administration in the conditions of the information society: domestic and foreign experience*. Zaporizhzhia : ZDIA.
5. Malyi I. (2017) The genesis of public management and administration in Ukraine. *Investments: practice and experience*, 24, 17–21. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/24_2017/5.pdf
6. Reshota O. (2020) Peculiarities of the development of public administration in Ukraine: modern trends and problems. *Public administration: improvement and development*, 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1603>. DOI: 10.32702/2307-2156-2020.3.37
7. Rahimov F. (2020). The evolution of public administration in the context of the modern state-building process in Ukraine. *State administration and local self-government*, 2, 70-76
8. Taran Ye. (2020). Correlation of the concepts of "state administration", "public administration" and "public administration" in the transformation processes of Ukraine. *Academic notes of TNU named after V.I. Vernadskyi. Series: Public administration*, Vol. 31, 2, 33–37 URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/2_2020/7.pdf
9. Parsons V. (2006) *Publichna polityka: vstup do teorii y praktyky analizu polityky*. Kyiv : Ed. Kyiv-Mohyla Academy House
10. Knopfel P., Lariu K., Varon F., Malysheva N. (2010) *Analiz i pilotazh publichnoi polityky*. Kyiv: Alert.
11. Chaltseva O. (2017) *Public policy: theoretical dimension and modern practice: monograph*. Vinnytsia : FOP Baranovsk T.
12. Volska O. (2020) Public administration as a systemic phenomenon in modern society. *Taurian Scientific Bulletin. Series: Economy*, 3, 15–20. URL: <https://doi.org/10.32851/2708-0366/2020.3.2>
13. Filipova N. (2015) Changing the ratio of the concepts "state administration", "public administration", "public administration" in the system of socio-political transformation. *Public administration: improvement and development.*, 6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_6_5
14. Sytnyk H.P. (2019). Conceptualization of the social phenomenon "national security" in the theory and practice of public administration. *Naukovyi chasopys Akademii natsionalnoi bezpeky – Science journal of the Academy of National Security*, 1–2, 8–53.
15. Bilynska M.M., Petroie O.M. and others. (2019). Institutionalization of public administration in Ukraine. Kyiv : NADU.
16. Pukhkal O., Homoliako O. (2017) Public and state policy: unity and differences. *Investments: practice and experience*, 24.
17. Kuibida V. S., Bilynska M. M., Petroie O. M. and others. (2018). Public administration: terminal. vocabulary. Kyiv : NADU.
18. Sytnyk H. (2019) The essence of crisis situations of a social nature in the context of national security: a philosophical and managerial aspect. *Public administration: improvement and development*, 8. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1479>
19. Orel M. (2019) Theoretical foundations of state administration in the field of political security: Kyiv : Polihraf plius.
20. Porfiriev B. (2006) Disaster and Crisis Management in Transitional Societies: Commonalities and Peculiarities. Handbook of Disaster Research. New York : Springer.