

УДК 65.01:001.89

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2024-2\(74\)-13](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2024-2(74)-13)

Олексій РУСНАК

кандидат філософських наук, докторант,

ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом», rusnak_alexey@ukr.net

ORCID: 0009-0002-9021-5429

ФЕНОМЕН «УПРАВЛІННЯ» В ПУБЛІЧНОМУ КОНТЕКСТІ: ФІЛОСОФСЬКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ І КОНЦЕПТУАЛЬНЕ УЗАГАЛЬНЕННЯ

У статті проаналізовано поняття «управління», виявлено сутність та розвиток управлінського мислення через призму філософсько-теоретичного аналізу та концептуального узагальнення. Управління розглядається як процес трансформації наявного стану відповідно до мислення-мети. Визначено дві відомі школи публічного управління: британську та німецьку. Британська школа акцентується на захисті свободи індивідуума та раціональній діяльності уряду, що має корені у відомих політичних традиціях Великої Британії. Німецька школа відображає континентальну європейську традицію та базується на концепції Макса Вебера, в якій публічне управління ототожнюється з державним бюрократичним механізмом.

Мета статті – оцінка поняття «управління» крізь призму філософсько-теоретичного аналізу, розкриття наукових підходів до визначення понять державного управління, публічного управління та публічного адміністрування.

Теоретичною базою дослідження стали праці вітчизняних і зарубіжних учених, а також наукові дослідження щодо визначення співвідношення «державного управління» з поняттями «публічне адміністрування» та «публічне управління».

Розкрито термінологічні аспекти, зокрема проблему перекладу та розуміння поняття «public administration», встановлено ключові відмінності між термінами «державне управління» та «публічне адміністрування». Виявлено, що сучасний стан державного управління в контексті глобалізаційних та інформаційних трансформацій потребує розвитку публічного управління, що передбачає впровадження концепції «відкритого уряду», демократизацію влади та зростання участі громадян у процесах управління.

Ключові слова: державне управління, публічне управління, публічне адміністрування, термінологія, переклад понять, наукові концепції, глобалізація, відкритий уряд, партнерство, регіоналізація.

Alexey Rusnak. THE PHENOMENON OF “MANAGEMENT” IN THE PUBLIC CONTEXT: PHILOSOPHICAL-METHODOLOGICAL FOUNDATIONS AND CONCEPTUAL GENERALIZATION

The article analyzes the concept of “management”, identifying the essence and development of managerial thinking through the lens of philosophical-theoretical analysis and conceptual generalization. Management is considered as a process of transforming the current state in accordance with goal-oriented thinking. Two well-known schools of public administration are identified: the British and the German. The British school emphasizes the protection of individual freedom and the rational activities of the government, which have roots in the well-known political traditions of the United Kingdom. The German school reflects the continental European tradition and is based on Max Weber’s concept, in which public administration is equated with the state bureaucratic mechanism.

The aim of the article is to assess the concept of “management” through the prism of philosophical-theoretical analysis, to reveal scientific approaches to defining the concepts of state administration, public administration, and public governance.

The theoretical basis of the research consists of works by domestic and foreign scholars, as well as scientific studies on the correlation between “state administration” and the concepts of “public administration” and “public governance”.

The terminological aspects are disclosed, including the problem of translating and understanding the concept of “public administration”, establishing the key differences between the terms “state administration” and “public administration”. It is found that the current state of state administration in the context of globalization and informational transformations requires the development of public governance, which entails the implementation of the “open government” concept, democratization of power, and increased citizen participation in governance processes.

Key words: state governance, public management, public administration, terminology, translation of concepts, scientific concepts, globalization, open government, partnership, regionalization.

Постановка проблеми. Важливим питанням сьогодення є розв’язання проблеми побудови ефективної системи публічного управління. Удосконалення управлінської діяльності спонукає до проведення комплекс-

сного дослідження форм та методів управлінської діяльності з метою визначення сутності феномену управління та публічного управління зокрема. Необхідність розв’язання цих завдань зумовлює потребу у визначенні нових

стратегій державного управління, форм і методів управлінської діяльності виконавчих органів державної влади, тобто визначення порядку досягнення відповідних цілей. Державне управління все більше стає управлінням публічним, а державна політика – політикою публічною. Отже, актуальним для науки державного управління є дослідження процесів формування публічної політики, що сприяє розумінню того, яким чином урядові інституції приймають рішення, враховуючи інтереси різних соціальних груп, і як ці рішення впливають на суспільство.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державного управління, враховуючи їх актуальність, нині є сферами наукових інтересів вітчизняних науковців. Загально-теоретичними питаннями проблематики державного управління займалися В. Бондаренко та М. Височанський. Проблематика науки «державного управління» проаналізована в дослідженнях Ю. Кальниша, Я. Качана, О. Миколенка та Г. Омелчака. Визначення розбіжностей та змісту понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування» розкрито в статтях Є. Жукової, Ю. Завгородної, А. Кравчука та Т. Савченка. Сучасні виклики та перспективи публічного управління досліджуються О. Вольською, Д. Дзвінчуком та П. Кузиком.

Мета статті – оцінка поняття «управління» крізь призму філософсько-теоретичного аналізу, розкриття наукових підходів до визначення понять державного управління, публічного управління та публічного адміністрування, а також окреслення деяких аспектів дискусій учених щодо співвідношення цих понять у контексті наукової теорії.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для того щоб зрозуміти питання, потрібно зняти схоластичні нашарування і повернутися до початку, тобто почати з розгортання мислення. При цьому «порожні схеми» заважають зрозуміти «чистий» сенс питання.

Найбільш узагальнюючим визначенням поняття «управління» може бути наступне: процес перетворення поточного стану відповідно до виокремленого мислення, такого як мислення-мета, мислення-прагнення, мислення-ідея або мислення-модель. Це означає, що управління – це мислення, спрямоване на досягнення поставленої мети через розгортання процесів управління.

Античний (і наступний) суб'єкт, який винайшов рефлексивне мислення, яке можна визначити як державне, національне, керівне, гуманістичне, цивілізаційне, правове, полісне,

політичне, може вже не існувати. Він може бути в минулому, але процес може тривати й надалі. Ті, хто зараз підключені до цього процесу, можуть не розуміти суті цього мислення, умов, викликів, протистоянь, рішень, та прагнень до чогось. Тобто, «сукупне мислення», що виникло в результаті минулих подій, може виступати як стимул для нового мислення-мрії до мети, що стає початком нових прагнень і мрій, які втілюються в дійсність щодня, розгортаючись в сучасності. Таким чином, будь-яке стає мислення-управління не виникає відразу, воно завжди існує в рамках присутності-цивілізації, яка тисячоліттями формувала мислення (мислення-управління), яке передбачає сукупне поняттєве середовище та практичні події, що відбулися і були схоплені мисленням у понятті. Мислення завжди має сенс, але якщо цього сенсу немає, виникає «мертве» мислення, яке не здатне створювати нові ідеї, в тому числі й управлінські.

Попередньо запропонуємо, що управління – це організація процесу досягнення мети-мислення. У такій організації враховуються всі необхідні елементи: люди, середовище, машини, інформація, кібернетичні системи тощо. Розгортання мислення у дійсність дозволяє виділити різні сфери, галузі та аспекти управління, а також їх системи, елементи, парадигми, типи, класифікації, методи, прийоми та функції.

У залежності від конкретної сфери або галузі управління воно може приймати різні форми: менеджмент, адміністрування, операційна діяльність, проектне управління, стратегічне управління, керування об'єктами управління, консалтинг для підтримки управління, інжиніринг, наукова робота з розробки нових моделей та методів управління і т. д. Ці дії додаються до процесу управління, забезпечуючи його ефективність та адаптацію до специфіки різних сфер і галузей.

Розгортаючись мислення, може передбачати те, що:

– Управління може включати наступне: генеральну мету, операційні та оперативні цілі, тактичні завдання для досягнення головної мети, етапи та дерево цілей. Відповідно до цього можуть виникати різні ланки управління: стратегічний, оперативний, тактичний рівні, і за цим усім будуть відбудовані різні організаційні структури, а також управлінці різних рівнів.

– Далі, для того щоб зрозуміти те, що відбувається, можуть виникати поняття: публічне, державне, соціальне, економічне, фінансове, військове, адміністративне, правове управління тощо.

– Управління фінансами, державою, економікою, військом, підприємством тощо.

– Процес інституалізації передбачатиме структурність, установлення суб'єктів управління, службовців, керівників; різні компетенції, права, нормативні закріплення. Сукупність суб'єктів управління формує відповідну структуру.

– Мислення-управління передбачає об'єкт управління – те, на що здійснюється вплив у процесі управління, або те, що піддається маніпуляціям, або те, що трансформується в результаті управління. В контексті державного управління основними об'єктами можна вважати: суверенний територіальний простір, населення країни, включаючи окремих осіб, громадські об'єднання, державні органи управління та їх діяльність [1].

– Мислення-управління, в результаті реалізації та повторної оцінки передбачатиме оптимізацію, підвищення ефективності, усунення зайвих ланок управління та вдосконалення як усього процесу управління, так і його окремих частин.

– Реалізуючи себе, процес управління передбачатиме зворотній зв'язок, контролінг, регулювання та ревізію процесу [2].

– Сталий, постійний, поточний процес управління може передбачати обслуговування вже налагодженого процесу, що згодом перетворюється на адміністрування. Наприклад, під «публічним адмініструванням» можна розуміти процес управління соціальними процесами, здійснюваний налагодженою системою управління.

– Сукупна конструкція існуючої системи, вже формалізованої управлінської системи з усіма функціональними підрозділами, визначеними компетенціями та всім іншим, може передбачати установчий статут, конституцію.

– Для вирішення постійно виникаючих проблем управління (та реакції на виклики зсередини та ззовні) можуть створюватись управлінські рішення, а також нові регламентуючі та встановлюючі документи-рішення. Подібний рефлексивний процес може передбачати конкретні технічні рішення, бюджетування процесів, оцінку центрів витрат, створення актів та законів для регулювання нових питань, налагоджень та вирішення невизначеностей тощо.

– Мислення, спрямоване на регулювання галузі та вплив на сектор через взаємодію з усією соціальною сферою, розглядається як політика управління. Наприклад, у контексті публічного управління (згідно з положеннями п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), Кабінет Міністрів

України забезпечує проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, включаючи амортизаційну, податкову, та структурно-галузеву політику [5].

– Наука управління, яка розвивалась поруч із науковим мисленням в ХІХ столітті, концентруючись на вивченні управлінських процесів, стала науковою дисципліною. В Україні об'єктно-предметне поле науки «Державне управління» на сьогодні достатньо чітко визначено законодавством, формулами і паспортами наукових спеціальностей [7].

Якщо йдеться про світові наукові школи публічного управління, дослідники [8] виділяють дві відомі: британську та німецьку.

– У британській школі державного управління основними ознаками є захист свободи індивідуума, відповідальність держави перед громадою, раціональна діяльність уряду та концепції цільового державного управління [8]. Поняття «публічне управління» справді є характерною рисою саме для англосаксонського світу, політичної традиції, що має свої корені в минулому, у період Славної революції або ще раніше, коли була прийнята Велика хартія вольностей. Британська школа управління розуміє «державне управління» більше у контексті «публічного адміністрування». Термін “public administrative management” вперше був використаний у 1986 році у програмі Республіканської партії США. Основоположниками сучасної теорії державного управління вважаються Ф. Гуднау у своїй роботі “Politics and Administration: A Study in Government”, а також Вудро Вільсон у своїй праці “The Study of Administration” (1887 р.) [7].

– У німецькій школі державного управління основними ознаками є концепція ідеального державного управління на основі жорстких бюрократичних принципів та демократичної легітимації влади [8]. Це розуміння є частиною континентальної європейської традиції, основне теоретичне уявлення якої сформульоване у праці М. Вебера “Wirtschaft und Gesellschaft” [7]. Вебер розглядає державу як механічно-бюрократичний механізм з усіма впливаючими наслідками: суспільство в цьому контексті не є відокремленим від державного механізму, а завжди є його частиною [8].

Кожен метод управління має свої переваги та недоліки. Наприклад, «система» впливає на уявлення про державну службу та військову службу. У Великій Британії публічними службовцями вважаються особи, які наймаються в міністерствах на підставі цивільно-правових договорів, а їх винагорода виплачується з коштів, виділених парламентом. Крім того,

багато категорій персоналу отримують свої посади за контрактами з адміністрацією [8].

Новітній стан науки про управління є певним синтезом сучасної британської школи державного управління з процесами глобалізації, регіоналізації та інформатизації, а також з різними «пост»: постіндустріалізмом, постмодернізмом тощо.

Проблеми перекладу і розуміння понять виникають з певними труднощами, як вказують деякі дослідники [7]: «Українська терміносистема науки державного управління продовжує активно рецептувати елементи терміносистеми світової науки Public Administration, що актуалізує проблематику її оновлення, кодифікації та стандартизації, оскільки предметом запозичення є терміни різних мов, створені в різних адміністративних та правових культурах [7]. По-перше, існує проблема перекладу поняття «public administration»: часто відбувається «штучна заміна категорії «державне управління» україномовною транскрипцією її англійськомовного аналога «public administration», що, можливо, не завжди є вдалим [7]. Публічне адміністрування охоплює організаційну діяльність виконавчих органів та органів місцевого самоврядування, за винятком правотворчої, юрисдикційної, контрольно-наглядової та правоохоронної функцій. Ця діяльність, головним чином, спрямована на публічно-сервісну сферу і включає в себе ліцензування, реєстрацію, сертифікацію тощо [10].

Державне управління і публічне адміністрування відрізняються за наступними ознаками, згідно з джерелом [5]: Державне управління використовується державою для досягнення своїх власних інтересів, тоді як публічне адміністрування спрямоване на задоволення інтересів фізичних та юридичних осіб з використанням різних ресурсів публічної адміністрації (правових, фінансових, кадрових, інформаційних тощо) [5].

Публічне управління вважається більш охоплюючим поняттям, ніж «державне управління». Згідно з джерелом [11], державне управління характеризується переважно адміністративним та організаційним впливом держави; у той час як публічне управління активно взаємодіє з суспільством; а публічне адміністрування забезпечує впровадження та виконання рішень органів влади [11].

Деякі дослідники визначають поняття «публічне управління» та «державне управління» залежно від сутності політичних режимів. У демократичних режимах «публічне управління» охоплює принципи розподілу влади, відкритості та прозорості у управлінні,

а також участі громадян у прийнятті рішень. У недемократичних режимах влада контролює управління та забезпечує свою стійкість, використовуючи державні ресурси для підтримки режиму. Тому в таких випадках більш доречним є використання терміну «державне управління» [6].

За Кальнишем Ю. [7], «публічне управління» може розглядатися як не лише нова політико-управлінська концепція, яка досліджується як актуальний напрям суспільно-політичного реформування в межах об'єкту науки «Державне управління», але і як сучасна наукова категорія, що виходить за межі предметного поля державного управління [7].

Отже, терміни «державне управління», «публічне управління» і «публічне адміністрування» не є тотожними. Вони взаємодіють і доповнюють один одного. [11], [12].

Сучасний стан державного управління можна охарактеризувати наступним чином:

– По-перше, це ослаблення держав націй. Реформа публічного управління розпочалась у країнах Західної Європи в 80-х роках ХХ століття і була обумовлена необхідністю підвищення ефективності держави. Державнація у ХХ столітті стрімко почала втрачати свою економічну і політичну міць [3].

– Партнерство, децентралізація і «відкритий уряд». Аналізуючи тенденції змін суб'єктів управління, варто зазначити, що сьогодні спостерігається прискорення процесу демократизації влади, використання партнерських підходів у прийнятті рішень, розвиток і урізноманітнення форм і методів взаємодії з населенням, сприяння зміцненню відкритості влади та участі громадян в ній [9]. Державне управління все більше стає управлінням публічним, а державна політика – політикою публічною. Відповідно, прийняття державно-управлінських рішень, що колись було прерогативою органів державної виконавчої влади та державних службовців, тепер все більше здійснюється з урахуванням думки громадських активістів і їх організацій [4].

– Регіоналізація є результатом поєднання глобалізації та локалізації на міжнародному рівні, а також децентралізації та централізації на національному рівні. Під впливом глобалізаційних факторів зовнішнього середовища, відбувається еволюція систем управління інноваційним розвитком регіону [9].

Висновки. Управління – це спочатку виокремлене мислення, а потім воно розгортається, генеруючи конкретну практику управління. Відсутність мислення, відсутність тих, хто генерує мислення в якомусь напрямку управління, разом з взаємодією з тим, що від-

бувається – все це стає причиною згасання конкретної галузі управління, а подальше, якоїсь сфери життя, що може спровокувати занепад і цивілізаційну поразку.

Школи управління різняться в розумінні суті структури державного управління. Модель британської школи публічного управління акцентується на захисті свободи індивідуума, відповідальності держави перед громадою та раціональній діяльності уряду. Поняття «публічного управління» в цій традиції розглядається через призму публічної адміністрації, що є типовим для англосаксонського світу. Німецька школа публічного управління визначає державне управління через бюрократичні принципи, що базуються на концепції Макса Вебера. Кожна з парадигм управління має свої переваги та недоліки, впливаючи на спосіб організації державної служби та взаємодію з громадянським суспільством.

Поняття «державне управління», «публічне управління» та «публічне адмі-

ністрування» інтерпретуються по-різному в залежності від контексту та наукової спрямованості досліджень. Державне управління – це інструмент державного впливу на суспільство, який не завжди враховує зворотний зв'язок з громадянами. Публічне адміністрування спрямоване на задоволення інтересів фізичних та юридичних осіб і може розглядатися як певний державний сервіс. Публічне управління – це більш широке поняття, яке охоплює державне управління, місцеве самоврядування та спрямоване на дослідження та вдосконалення діяльності публічної адміністрації у всіх її аспектах. Отже, можна зробити висновок, що ці поняття взаємопов'язані, проте не тотожні.

Сучасний світовий розвиток, особливо процес глобалізації, змушує держави адаптувати свої системи управління до нових умов. Особливістю сучасних підходів до управління є акцент на децентралізації влади та розвитку партнерських відносин між державними органами, громадськістю та бізнесом.

Література:

1. Бондаренко В. А. Система та структура державного управління. В. А. Бондаренко. *Аналітично-порівняльне правознавство: електронне наукове фахове видання*. 2023. № 3. С. 250–255. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/284719>.
2. Височанський М. Аналіз понять державного управління та регулювання, їх значення в практиці застосування України. *Публічне урядування*, 2020. (2(22)), 41–49. [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-2\(22\)-41-49](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-2(22)-41-49).
3. Вольська О. Публічне управління як системне явище в сучасному суспільстві. *Таврійський науковий вісник. Серія: Економіка*, 2020. (3), 15–20. <https://doi.org/10.32851/2708-0366/2020.3.2>.
4. Дзвінчук Д. І. Сутність та особливості публічної політики в демократичному суспільстві. Випуск 39. 2024: публічне управління і адміністрування в Україні. <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.39.3>.
5. Жукова Є. Публічне адміністрування та державне управління: особливості співвідношення. *Аналітично-порівняльне правознавство*, № 2 (2022). <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.02.26>.
6. Завгородня Ю., Кучук А. Публічне управління в умовах правовладдя: методологічні засади. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*, 2023. (5(71)), 41–45. [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5\(71\)-5](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5(71)-5).
7. Кальниш Ю. Г. Особливості формування об'єктно-предметної сфери науки державного управління в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*, 2019. (3(5)), 132–151. [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-3\(5\)-132-151](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-3(5)-132-151).
8. Качан Я. Публічне адміністрування в зарубіжних країнах. *Наукові перспективи*, № 12(42) (2023). [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-12\(42\)-179-188](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-12(42)-179-188).
9. Кузик П. М. Аналіз базових моделей розвитку публічного управління в Україні. *Публічне урядування*, 2022. (3(31)), 34–37. [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-3\(31\)-4](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-3(31)-4).
10. Миколенко О. І. Поняття «державного управління» і «публічного адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Правова держава*, № 30, 2018. <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2018.30.132859>.
11. Омельчак Г. Аналіз співвідношення понять «публічне управління», «державне управління» та «публічне адміністрування». *Київський економічний науковий журнал*, 2023. (3), 108–112. <https://doi.org/10.32782/2786-765X/2023-3-16>.
12. Савченко Т. В. Генезис понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління». *Інвестиції: практика та досвід*, № 10 (2024). <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2024.10.205>.