

МЕТОДОЛОГІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: АСПЕКТИ ЇЇ СТРУКТУРИ, СПІВВІДНОШЕННЯ, ВЗАЄМОЗАЛЕЖНОСТІ ЗАКОНІВ, ЗАКОНОМІРНОСТЕЙ ТА ФУНКЦІЙ УПРАВЛІННЯ

METHODOLOGY OF PUBLIC GOVERNANCE: ASPECTS OF ITS STRUCTURE, RELATIONSHIPS, INTERDEPENDENCES OF LAWS, LAWS AND FUNCTIONS OF PRINCIPLES

У статті поставлено та обґрунтовані проблеми методології як системи знань. Основну увагу приділено на з'ясування взаємозв'язків та взаємозалежності законів, закономірностей управління з функціями управління у системі методології управління (менеджменту), публічного управління. Мету статті розглянуто з урахуванням найважливіших її підсистем: закономірностей, принципів, функцій (або структури управлінської діяльності), методів, підходів та технологій управління. Автори пропонують до зазначеної системи додати структуру управлінської діяльності та пропонують її побудову: сенс і мотиви діяльності для особистості; відображення об'єктивних та суб'єктивних умов діяльності; інформаційна основа діяльності; визначення проблеми; постановка мети діяльності (ціль діяльності); уявлення про результати та програму (процес) діяльності; концепції, методи, засіб (засоби), інструменти, механізми діяльності; нормативні умови діяльності; індивідуальні якості суб'єкта (підсистема діяльно важливих якостей); орієнтування і кореляція діяльності; відображення дій; відображення параметрів результатів; відображення результатів дій (результат); рефлексія.

Автори віддають перевагу поняттю «закономірність» та визнанню методологічної ролі закономірностей публічного управління у сфері пізнання узагальнення та систематизації емпіричного матеріалу, дослідженню методологічного змісту закономірностей управління у методології публічного управління, у науковій теорії управління загалом. У даному дослідженні увагу зосереджено у першу чергу взаємозалежність між закономірностями та функціями управління.

У статті по суті обґрунтовано єдиний варіант, який дозволить уникнути відображення функціональних управлінських аспектів в закономірностях публічного управління. Автори наголошують, що функції управління є обов'язковими, системними і самі по собі є елементом (підсистемою) методології управління як системи, обов'язкові для здійснення. Закономірність зміни функцій управління, закономірність концентрації функцій управління повністю забезпечують на методологічному рівні обов'язковість здійснення не лише загальних функцій цілепокладання, комунікації, прийняття рішень, а й функцій мотивації, організації, контролю, управління персоналом в публічному управлінні. **Ключові слова:** публічне управління; методологія публічного управління; закономірності управління; функції управління; структура управлінської діяльності.

The article presents and substantiates the problems of methodology as a system of knowledge. The main attention is paid to clarifying the relationship and interdependence of laws, patterns of management with the functions of management in the system of management methodology (management), public administration. The purpose of the article is considered taking into account its most important subsystems: laws, principles, functions (or structure of management), methods, approaches and technologies of management.

The authors propose to add the structure of management activities to this system and propose its construction: the meaning and motives of activities for the individual; reflection of objective and subjective conditions of activity; information base of activity; problem definition; setting the purpose of the activity (purpose of the activity); ideas about the results and program (process) of activities; concepts, methods, means (means), tools, mechanisms of activity; regulatory conditions of activity; individual qualities of the subject (subsystem of activity-important qualities); orientation and correlation of activities; display of actions; display of parameters of results; display of results of actions (result); reflection.

The authors prefer the concept of "regularity" and recognition of the methodological role of public administration laws in the field of generalization and systematization of empirical material, study of the methodological content of management laws in public administration methodology, in scientific management theory in general.

In this study, the focus is primarily on the interdependence between patterns and functions of management.

The article essentially substantiates the only option that will avoid the reflection of functional management aspects in the laws of public administration. The authors emphasize that management functions are mandatory, systemic and in themselves are an element (subsystem) of management methodology as a system required for implementation. The regularity of change of management functions, the regularity of concentration of management functions fully ensure at the methodological level the obligation to perform not only the general functions of goal setting, communication, decision making, but also the functions of motivation, organization, control, personnel management in public administration.

Key words: public administration; methodology of public administration; regularities of management; management functions; structure of management activities.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2022.28.2>

Куйбіда В.С.

д. наук з держ. упр., професор,
президент
Національна академія державного
управління при Президентіві України

Шпекторенко І.В.

д. наук з держ. упр.,
професор кафедри державного
управління і місцевого самоврядування
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасний погляд на систему методології управління, інколи – на систему теорії публічного управління сфокусовано на прин-

ципах, способах (засобах) та методах управління. Такий підхід нами вважається неповним і в зазначеній методології обґрунтовуються такі найважливіші її підсистеми: закономірностей,

принципів, функцій (або структури управлінської діяльності), методів, підходів та технологій управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема співвідношення та взаємодії законів, закономірностей та функцій управління у відомій нам на сьогоднішній день науковій літературі не ставилася. Для постановки даного питання, обґрунтування робочих гіпотез та їх обґрунтування авторами даної статті було використано наукові праці, авторами яких є В. Д. Бакуменко, І. С. Бондар, В. Г. Горник, В. В. Шпачук, Е. О. Смирнов, П. О. Міхненко, Є. С. Півнєв, Н. Л. Виноградова. Однак авторів, які досліджували проблематику методології публічного управління набагато більше.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми і мета статті. Метою цієї публікації є постановка та обґрунтування деяких проблем методології як системи знань; розгляд взаємозв'язків та взаємозалежності законів, закономірностей управління з функціями управління у системі методології управління (менеджменту), публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Як вказувалося вище, проблема співвідношення та взаємодії законів, закономірностей та функцій управління у відомій нам на сьогоднішній день науковій літературі не ставилася. Найчастіше розглядаються у даному ракурсі закони, закономірності та принципи управління. Є. С. Півнєв звернув увагу на співвідношення та взаємозалежність, наприклад, організаційних форм, методів управління з матеріально-технічною основою управління (засобами управління). Однак це співвідношення та взаємозалежність ним не конкретизувалась і не пояснювалась. «Системність методології державного управління зумовлена тим, що в основі будь-якого управління і державного особливо лежить ідея порядку, упорядкування, додання системності. Саме ця сутнісна риса державного управління приводить до того, що особливо популярним в управлінні справами держави стає системний підхід» [3, с. 99]. Наведена думка рівною мірою стосується публічного управління. Закони, закономірності управління, публічного управління як елемент системи методології управління до нашого часу не розглядалися у співвідношенні та взаємозалежності до іншого відносно відокремленого елемента тієї ж системи – функціями управління (підсистемою функцій управління).

Загальновідомим є визначення поняття «закон (наука)» як фактологічно доведеного твердження (в межах теорії, концепції, гіпотези), що пояснює об'єктивні факти; або певне явище, що володіє спільністю й повторюваністю, зафіксоване та описане.

Законами прийнято називати найбільш загальні зв'язки явищ, що досліджуються тією чи іншою наукою. Н. Л. Виноградова з цього приводу вказує: «методологічна роль законів виявляється в тому, що регулярні, повторювані, сталі, суттєві зв'язки в діяльності закріплюються в суспільному досвіді як певні шаблони, зразки, схеми поведінки, які набувають предметності в нормативно-правовому вираженні, в існуючій структурі державного управління» [2, с. 13]. У контексті даного дослідження нам цікаве не конкретно правове значення закону в площині практичного здійснення управлінської діяльності, як нормативно-правового акту, що регулює певні суспільні відносини та діє в рамках конкретної правової системи. Схвалені закони публічного та державного управління у сенсі чинних нормативно-правових актів, які належить виконувати, нами сприймаються як правова норма, рекомендована вищим та єдиним органом законодавчої влади для практики управління, а не основною вихідною умовою наукового пізнання. Хоча закони як різновид нормативно-правових актів, безперечно, різною мірою відображають в собі методологію та практику управління, у тому числі публічного.

Законами (системними законами) організації називають такі закономірності функціонування й розвитку організацій, котрі відображають найбільш важливі властивості й риси, характерні для всіх організацій з позиції системного підходу.

Підкреслимо, П. О. Міхненко вказує на можливість виділення двох аспектів будь-якого закону організації: аспект прояву закону; аспект практичного використання закону [5, с. 220]. З нашої позиції, зазначене аспекти вповні стосується законів управління, публічного управління.

П. О. Міхненко навів збільшений перелік законів організації: закон єдності аналізу і синтезу; закон інформованості-впорядкованості; закон композиції та пропорційності (гармонії); закон мінімальної ефективності; закон необхідної різноманітності (Requisit variety); закон оптимального завантаження; закон самозбереження; закон своєрідності; закон синергії; закон соціальної гармонії [5, с. 359-360]. Зробимо висновок, що у наведеному переліку, у законі єдності аналізу та синтезу ми віднаходимо пряме відображення наукових підходів та методів аналізу, синтезу, побудови, які є основою для здійснення функції цілепокладання (планування, прогнозування), хоча прямого відображення функцій управління у цьому законі організації немає. У законі інформованості-впорядкованості помітне відображення інформаційного блоку

в структурі діяльності (згідно зі структурою, наведеною В. Д. Шадриковим [9]), зокрема, управлінської. Ніяких інших співвідношень та взаємозалежностей з іншими підсистемами методології публічного управління, насамперед з функціями управління, у цьому переліку не спостерігається.

Е. О. Смирнов сформулював закони організації по-іншому: закон синергії, закон самозбереження, закон розвитку, закон інформованості – впорядкованості, закон єдності аналізу і синтезу, закон композиції й пропорційності [8].

Те, що закони організації та закони управління по суті ідентичні, часто зазначається в науковій та навчальній літературі [8]. Закони управління як специфічні закони, на думку Є. С. Півнева, виражають найбільш суттєві зв'язки та відносини різних сторін управління між собою та елементами зовнішнього середовища. П. О. Міхненко визначив закономірності як об'єктивні, стійкі, довготермінові й суттєві залежності, що визначають функціонування й розвиток організації.

Закономірності відображають найбільш стійкі, діючі, істотні, причинно-наслідкові, об'єктивні взаємозв'язки явищ і процесів, сприймаються вони суб'єктивно, тобто завдяки усвідомленню людьми повторюваності й систематичності таких взаємозв'язків. Водночас відомі нам «закони» організації та управління, публічного управління не мають такої доказової бази. Якщо закони природи, закони природних систем є такими, що склалися мільйонами років, їх можна дослідити, підтвердити, довести, то з доведеністю законами соціальних систем, створених людиною, складніше. Це – одна з причин зазначені закони називати закономірностями. Але й закономірності успадковують від законів відсутність переконливості та доказовості у практичному використанні, хоча в цілому наукові, дотичні до практики й досвіду, діалектичні, логічні, гарно сформульовані, хоча нерідко внутрішньо суперечливі та суперечать один одному, якщо не повністю, то частково.

Тому ми схильні віддати перевагу поняттю «закономірність» та визнанню методологічної ролі закономірностей публічного управління у сфері пізнання узагальнення та систематизації емпіричного матеріалу, дослідженню методологічного змісту закономірностей управління у методології публічного управління, у науковій теорії управління загалом. Мова йде про теоретичні закономірності публічного управління, які розроблені на основі досвіду, практики управління в публічній сфері, оскільки методи пізнання закономірностей пов'язані із методами практичної управлінської діяльності.

Підкреслимо думку, що «при виділенні та вивченні закономірностей слід завжди розуміти, що вони відображають об'єктивно існуючі явища та процеси, а, відтак, завжди є первинними відносно інших наукових положень, що, як правило, витікають з них або, як наприклад принципи, є їх прямим або опосередкованим проявом» [1]. Закономірність управління розуміється у сфері пізнання нами як ідеальний образ, схема, як теоретична основа для поєднання в теорії не лише категорій та понять, а й підсистем в системі методології публічного управління. Таким чином, підкреслимо, що до таких підсистем в методології публічного управління відносяться власне закономірності управління, принципи, функції, методи, підходи та технології управління.

У даному дослідженні нас цікавить у першу чергу взаємозалежність між закономірностями та функціями управління.

Є. С. Півнев, розглядаючи закони управління та їх характеристики, не бачить принципової різниці між законами та закономірностями, оскільки вживає ці поняття одночасно [6, с. 46-51]. Тобто стосовно теми даної публікації ми виходимо з того, що закони й закономірності виступають в системі методології публічного управління як окрема підсистема.

Закони є найвищим ступенем пізнання, мають об'єктивний характер, тобто вони існують незалежно від свідомості людини. У об'єктивному світі існують загальні закони розвитку природи, суспільства та мислення. Це закони діалектики: закон єдності та боротьби протилежностей; закон заперечення заперечення; закон переходу кількісних змін до якісних.

Відповідно до практики закони управління Є. С. Півнев поділив на три основні групи. Об'єктивними законами управління Є. С. Півнев вважає закони, властиві управлінню загалом і які виражають залежності, формується незалежно від волі окремих суб'єктів.

До першої групи належать загальні (об'єктивні) закони управління. До загальних законів управління Є. С. Півнев відносить: закон відповідності соціального змісту управління формі провадження діяльності, що є об'єктом управління; закон переважної ефективності свідомого та планомірного управління; закон єдності системи управління; закон співвідносності керуючої та керованої систем; закон відповідності змісту та форм прямого та зворотного зв'язку в системі управління економічною природі відносин між її підсистемами; закон єдності дій законів управління.

До другої групи входять окремі, чи суб'єктивні закони управління, з допомогою яких можна значною мірою підвищити ефектив-

ність функціонування системи загалом, і навіть її окремих елементів і ланок. До суб'єктивних законів управління відносяться: закон зміни функцій управління, закон скорочення числа ступенів управління, закон концентрації функцій управління, закон поширеності контролю.

Звернемо увагу на те, що закон зміни функцій управління вказує: підвищення чи зниження рівня управління неминуче призводить до зростання значення одних функцій і зменшення значення інших (тобто законом визнається неподільність функцій управління. – Авт.). Закон концентрації функцій управління встановлює, що управління об'єктивно прагне до більшої концентрації функцій кожному шаблї управління, отже, до зростання чисельності управлінського персоналу.

До третьої групи відносяться закони, не пов'язані безпосередньо з управлінням, але здатні вплинути на результати діяльності організації. До законів третьої групи належать економічні, юридичні, соціальні та інші закони. Такі закони можна визначити терміном «спеціальні». Спеціальні закони є службовими законами управління. Вони нерозривно пов'язані зі специфікою діяльності організації. Наприклад, для підприємств харчової та фармацевтичної промисловості особливо важливими є закони хімії, без застосування яких неможлива розробка та здійснення технологічних процесів у цій галузі.

На зазначеному теоретичному фоні Л. С. Чернова акцентує лише на двох законах публічного адміністрування: законі синергії як загальному законі публічного адміністрування (закон синергії – це один із загальних законів організації. – Авт.) та на законі необхідності посилення регулювання та управління соціальними процесами в контексті процесів самоорганізації [7, с. 79-81].

Дискусійний характер мають закономірності публічного управління, запропоновані групою українських вчених [1]. Дискусійність стосується в першу чергу теми даного дослідження – співвідношенні та взаємозалежності законів, закономірностей управління, публічного управління з функціями у системі методології публічного управління.

Увагу авторського колективу прикуто до: закономірності цілісності системи (інде закономірність системності); низка закономірностей цілеутворення (серед найбільш суттєвих з яких, з погляду застосування знань про них на практиці, є такі: залежність уявлення про мету та способи її структуризації від стадії ознайомлення з об'єктом (процесом); залежність мети від внутрішніх та зовнішніх чинників; можливість зведення завдання формулювання

загальної мети до завдання її структуризації; прояв у структурі цілей закономірності цілісності; закономірність взаємозв'язку змісту і форми управління (яка проявляється у тому, що потреби кінцево визначають структуру управління); закономірність ієрархічності (очевидно, що у цьому випадку до публічного управління реалізована закономірність ієрархічної впорядкованості систем. – Авт.); закономірність комунікативності; закономірність історичності; закономірність еквіфінальності (яка потрапила сюди, ймовірно, з системного підходу і є продовженням закономірності цілісності системи (або системності). – Авт.); закономірність ефективності управлінських рішень та дій; закономірність стабільності організацій та ефективності управлінських рішень та дій.

У даному комплексі рекомендованих закономірностей публічного управління не важко знайти ті, що пов'язані та взаємозалежать з функціями управління: це функція цілепокладання (закономірність цілеутворення); функція комунікації (закономірність комунікативності); функція прийняття рішень (закономірність ефективності управлінських рішень та дій). Враховуючи те, що функції управління є циклічними та системними і закономірність системності стосується і функцій управління, останні або застосовуються всі, системно. Згадаємо закон зміни функцій управління, що вказує на неподільність функцій. Їх вибіркоче застосування не означатиме, що здійснюється процес управління. Коли в закономірностях публічного управління відображено лише три загальні функції управління, то це не дозволяє вважати закономірності первинними відносно інших наукових положень, оскільки функцій управління більше.

Варіант виходу з такої ситуації один: не відображати функціональні управлінські аспекти в закономірностях публічного управління. Функції управління є обов'язковими, системними і самі по собі є елементом (підсистемою) методології управління як системи, обов'язкові для здійснення. Закономірність зміни функцій управління, закономірність концентрації функцій управління повністю забезпечують на методологічному рівні обов'язковість здійснення не лише загальних функцій цілепокладання, комунікації, прийняття рішень, а й функцій мотивації, організації, контролю, управління персоналом в публічному управлінні. Якщо ж систематизувати найбільш поширені варіанти назв функцій управління у сучасній науці, то ми отримуємо таку картину: планування (з дослідженням, цілепокладанням, конструюванням, прогнозуванням, програмуванням, передбаченням, проекту-

ванням, маркетингом); організація (з прийняттям рішень, координацією, розпорядництвом (командуванням), узгодженням, звітністю, складанням бюджету); мотивація; контроль; комунікація (представництво, ведення переговорів, укладання угод); управління персоналом (оцінювання, набір (підбір) та розвиток персоналу, укомплектування штату [4, с. 206-207].

Інший шлях, непродуктивний, з нашої позиції – відобразити в закономірностях управління всі функції управління, а не тільки цілепокладання, комунікації та прийняття рішень. Це призведе до змістовного дублювання двох підсистем в методології публічного управління. І виникатиме питання: якщо функції управління є закономірними, формулюються як первинні відносно інших наукових положень, то який сенс формулювати ті ж самі функції управління повторно, як вторинне, похідне від первинного, наукове положення?

Висновки. Таким чином, закони й закономірності виступають в методології публічного управління як окрема підсистема. Предметом методології управління повинні бути закономірності, притаманні управлінню в цілому, не окремим функціям або іншим підсистемам методології управління, а управлінню, як цілісному, комплексному та конкретному соціальному явищу та феномену, стійкому комплексу правил и норм, що регулюють відносини між людьми.

Перспективним завданням є аналогічний розгляд законів та закономірностей управління не лише у поєднанні, у системній єдності з функціями управління, а з іншими підсистемами методології управління: принципами, методами, підходами, технологіями управління. Нами обґрунтовується можливість віднесення до окремої підсистеми в методології управління структури управлінської діяльності. Якщо її подати без функцій управління, оскільки зазначені функції є окремою підсистемою, структура управлінської діяльності матиме такий зміст у вигляді блоків: сенс і мотиви діяльності для особистості; відображення об'єктивних та суб'єктивних умов діяльності; інформаційна основа діяльності; визначення проблеми; постановка мети діяльності (ціль

діяльності); уявлення про результати та програму (процес) діяльності; концепти, методи, засіб (засоби), інструменти, механізми діяльності; нормативні умови діяльності; індивідуальні якості суб'єкта (підсистема діяльнісно важливих якостей); орієнтування і кореляція діяльності; відображення дій; відображення параметрів результатів; відображення результатів дій (результат); рефлексія.

Аналіз наукової літератури довів існування у цій сфері інших теоретичних неузгодженостей та відсутності системності. Вирішення цього завдання дозволить здійснити внутрішню побудову методології публічного управління на системній, справді зрозумілій, поділеній на науково обґрунтовані елементи, поєднані в одне ціле.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бакуменко В. Д., Бондар І. С., Горник В. Г., Шпачук В. В. (2016). Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. Київ: КНУКіМ. 167 с.
2. Виноградова Н. Л. (2008). Взаємообумовленість принципів і закономірностей державного управління: теоретико-методологічний аспект : автореф. ... канд. держ. упр.: 25.00.01. Дніпропетровськ. 23 с.
3. Державне управління. Підручник (2012). У 2 т.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін [та ін.]. Київ; Дніпропетровськ: НАДУ. Т. 1. 564 с.
4. Куйбіда В. С., Шпекторенко І. В. (2018). Професійна мобільність та проблеми професіоналізації персоналу публічного управління. Монографія. Київ : НАДУ. 256 с
5. Михненко П. А. (2014) Теория менеджмента. Учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. Москва : «Моск. фин.-пром. ун-т «Синергия». 369 с.
6. Пивнев Е. С. (2005). Теория управления. Учеб. пособ. Томск: Томский межвуз. центр дистанц. образования. 246 с.
7. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід. Монографія (2017). За заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха та ін. Запоріжжя: РВВ ЗДІА. 608 с.
8. Смирнов Э. А. (2008). Теория организации. Москва: Инфа-М. 248 с.
9. Шадриков В. Д. (1996). Психология деятельности и способности человека. Учебн. пособ. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Логос, 1996. 320 с. : ил.