

## КЛЮЧОВІ ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ЗМІСТУ ТА СУТНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

## KEY HISTORICAL ASPECTS OF THE CONTENT AND ESSENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION

Публічне управління є особливою системою, яка включає в собі ряд унікальних для такого процесу, елементів. Попри це, вона пройшла складний історичний шлях. Основною метою дослідження є характеристика і визначення основних аспектів сутності публічного управління. Доведено, що складність процесу публічного управління сфери вищої освіти зумовлює той факт, що система освіти нашої країни знаходиться в стані перманентного реформування. І попри те, що всі впроваджені реформи мають на меті лише поліпшити стан сьогоденної системи вищої освіти, така непостійність не дає в повній мірі реалізувати всі механізми публічного управління. Охарактеризований історичні аспекти розвитку понять управління, державне управління і публічне управління. Встановлено, що науковці трактують процес управління, акцентуючи на важливості елементу свідомого та цілеспрямованого впливу, зазначаючи, що головною метою застосування управління в перетворені неорганізовану групу людей у цілеспрямовану робочу групу, які здатні виконати поставлені на них завдання на відповідному якісному та кількісному рівні. Визначено, що активний розвиток українського суспільства, формування орієнтирів нашої держави, які спрямовані на підтримку процесів євроінтеграції та демократизації також зумовили поступовий перехід з державного на публічне управління. За результатами проведеного аналізу, було представлено основну схему диференціації понять «державне управління» та «публічне управління». Визначено, що під публічним управлінням слід розуміти нормативну взаємодію між такими сторонами як органи публічної влади та ряд юридичних та фізичних суб'єктів діяльності з метою створення таких умов, що дозволять ефективно розвивати основний об'єкт публічного управління. Подальших досліджень потребує питання аналізу основних проблем системи публічного управління вищою освітою. Також, в майбутніх дослідженнях слід приділити увагу наступним візні, які суттєво вплинуть на систему публічного управління в Україні.

**Ключові слова:** управління, державне управління, публічне управління, історичний аспект, сутність поняття.

Public administration is a special system that includes a number of elements unique to such a process. Despite this, she went through a difficult historical path. The main purpose of the study is to outline and define the main qualities of the essence of public administration. It has been proved that the complexity of the process of public administration of higher education leads to the fact that the education system of our country is in a state of permanent reform. And despite the fact that all the implemented reforms are aimed only at improving the state of today's higher education system, such inconsistency does not allow to fully implement all the mechanisms of public administration. The historical aspects of the development of the concepts of management, public administration and public administration are characterized. It has been established that scientists interpret the management process, emphasizing the importance of the element of conscious and purposeful influence, noting that the main goal of applying management to a transformed unorganized group of people into a purposeful working group capable of performing the tasks assigned to them at the appropriate qualitative and quantitative level. It is determined that the active development of Ukrainian society, the formation of guidelines for our state, which are aimed at supporting the processes of European integration and democratization, also led to a gradual transition from state to public administration. Based on the results of the analysis, the main scheme for differentiating the concepts of "public administration" and "public administration" was presented. It has been determined that public administration should be understood as the normative interaction between such parties as public authorities and a number of legal and physical subjects of activity in order to create conditions for the effective development of the main object of public administration. Further research requires the question of analyzing the main problems of the system of public administration of higher education. Also, in future studies, attention should be paid to the consequences of the war, which will significantly affect the system of public administration in Ukraine.

**Key words:** management, public administration, public administration, historical aspect, essence of concepts.

УДК 351  
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2022.28.4>

Чубінська Н.Б.

к. пед. наук,  
асистент кафедри педагогіки  
та інноваційної освіти  
Інститут права, психології  
та інноваційної освіти  
Національного університету  
«Львівська політехніка»

**Постановка проблеми.** Складність процесу публічного управління сфери вищої освіти зумовлює той факт, що система освіти нашої країни знаходиться в стані перманентного реформування. І попри те, що всі впроваджені реформи мають на меті лише поліпшити стан сьогоденної системи вищої освіти, така непостійність не дає в повній мірі реалізувати всі механізми публічного управління.

Та перш ніж розглянути сутність публічного управління в системі вищої освіти нашої кра-

їни, важливим буде розглянути і дослідити саме явище публічного управління, основні передумови його трансформації з державного управління, а також особливості самого поняття управління.

**Метою статті** є характеристика і визначення основних аспектів сутності публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Для того, щоб в повній мірі зрозуміти усі особливості процесу публічного управління, важливим буде

дослідити історичні передумови формування поняття «управління». Відповідно до сьогоденних історико-наукових досліджень, поняття управління у своєму первісному вигляді було лише проявом важелів влади вождя племені, королівської чи царської влади [1-4].

Відповідно до концепції Ходжеттса [5, с. 74], на сьогоднішній день виділяють три види первісних «революцій» поняття «управління», завдяки яким воно сформувалося як самостійне поняття:

1. Релігійно-комерційна. Виникла у Шумерській державі приблизно в 3 тисячолітті до нашої ери. Суть цієї революції полягає в тому, що жреці, які спеціалізувались на жертвоприношенні богам продуктів та худоби, усвідомили той факт, що кількість подаянь є надто великою, та почали обмінюватись ними на необхідні їм речі. Використовуючи при цьому велику кількість посередників, вони стали первісним образом менеджерів.

2. Світсько-адміністративний. Дана «революція» виникла в часи царя Хаммурапі, який вперше у своєму трактаті, який містив 285 законів, впровадив принципи управління різними ланками суспільного життя, делегуючи управлінські функції до інших осіб, при цьому зруйнувавши непорушність приналежності управління до царської влади.

3. Виробничо-будівнича. Виникла за часів правління у Вавилонській державі царя Навуходоносора, який вперше впровадив принципи ефективного управління робочою силою на текстильних фабриках та зерносховищах.

В подальшому, теорія управління активно розвивалась за часів Древнього Риму та Греції [6, с. 33]. Платон визначав поняття «управління» як «науку про харчування та життя людей», підкреслюючи про важливість матеріальної складової поняття «управління». Цей філософ вважав, що процес управління країною повинен спиратись виключно на закони, а не на суб'єктивну думку одного правителя. На його думку, закони в той час були надто абстрактними та містили мало конкретики, процес державного управління повинен був впровадити політик, який має необхідні для цього знання та навички та усвідомлювати ступінь свого зобов'язання перед державою. При чому він завжди наголошував, що основна мета управлінської діяльності полягає не в сліпому слідуванні законам, а в адаптації існуючих догматичних законодавчих норм до реальних життєвих ситуацій. Таким чином теорія управління все ще нерозривно була пов'язана з державною владою.

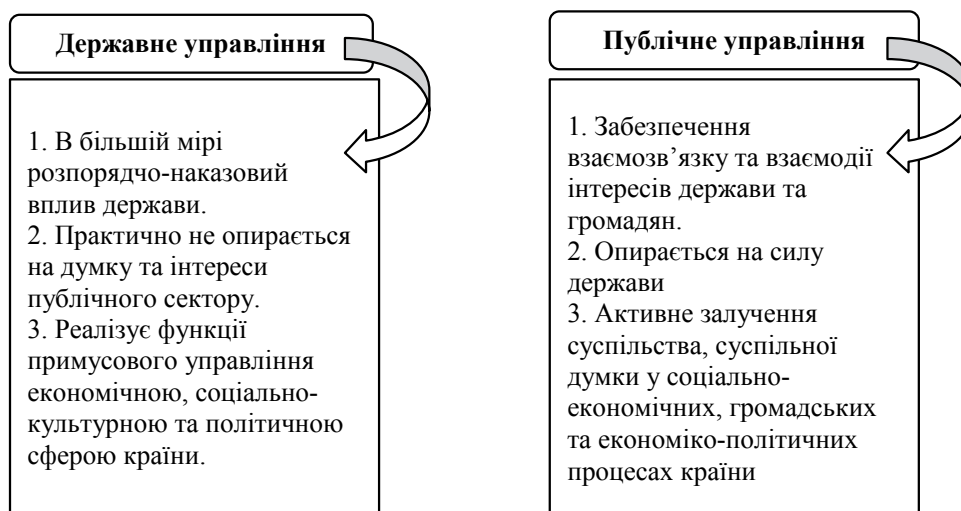
Наступного витку свого розвитку теорія управління зазнала в епоху Середньовіччя, де вперше науковці спробували розділити сфери

управління суспільством поміж знаттю та церквою. Така теорія управління стала називатись теологічною, і спирається на праці науковців-теологів, яскравим представником яких є Фома Аквітанський, автор концепції «двох градусів», згідно якої церква та знать повинні чітко усвідомити межі своїх повноважень, взаємодоповнювати та не посягаючи на владу одне одного [7, с. 50].

Лише в епоху Пізнього Відродження теорія управління почала доповнюватись та розвиватись в контексті формування критеріїв ефективності, і вперше управління почало розглядатись не лише як невід'ємне право монарха чи церкви. Згідно наукових праць Ніколо Макіавеллі, управління державою повинно розглядатись не лише як звід моральних норм та правил, а повинно формуватись в адміністративно-технологічному ключі. При чому критерій ефективності управління стає визначальним, і демонструє чи відповідає чинні управлінські норми існуючим суспільним реаліям. У випадку, якщо управління є неефективне, то і людина, що наділена правом управляти, повинна бути замінена, в доказ цього Ніколо Макіавеллі у своїх працях пропонує людину, яка наділена владою управляти називати не королем, а лідером. Таким чином, вперше за усю історію теорії управління, саме явище управління суспільством стало вищим по важливості за особу, яка була наділена такою владою [1, с. 103].

Зарубіжні вчені трактують процес управління, акцентуючи на важливості елементу свідомого та цілеспрямованого впливу, зазначаючи, що головною метою застосування управління в перетворенні неорганізовану групу людей у цілеспрямовану робочу групу, які здатні виконати поставлені на них завдання на відповідному якісному та кількісному рівні. До прикладу, на думку Друкера П. [8, с. 96] сутність процесу управління полягає в науково обґрунтованому виборі та реалізації відповідного впливу на керований об'єкт, який погоджений з існуючими механізмами управління та направлений на підтримку відповідної структури керованого об'єкту та необхідного рівня функціональної активності.

Найбільш конкретно та раціонально поняття «державне управління» на нашу думку, сформувано Бакуменком В. [9, с. 157], який визначає даний термін як «функціональні можливості держави в ролі органів державної влади, які направлені на формування необхідних умов для найбільш ефективною реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян держави, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, а також забезпечення оптимального



**Рис. 1. Схема диференціації понять «державне управління» та «публічне управління»**

*Сформовано автором*

суспільного розвитку необхідними ресурсами». Окрім того науковець наголошує на виключній ролі трансформації відносин органів державної влади та суспільства, що полягає у поступовому відході від традиційного наказово-регулюючого впливу до такого, який би в повній мірі забезпечував права та свободи сьогоденного соціуму.

З огляду на значну актуальність дослідження питання публічного управління, вже багато років науковці намагаються сформулювати найбільш узагальнююче визначення цього терміну.

До прикладу, на думку, Оболенського О. [10, с.94], поняття «публічне управління» слід трактувати як сферу застосування ключових теоретичних надбань системи публічного адміністрування, які зосереджені на діяльності державних установ та направлені на вирішення основних теоретичних питань, зокрема таких як контроль, керування, планування, організація, забезпечення інформаційними технологіями, моніторинг ефективності діяльності та управління персоналом.

Як частину державного управління, термін «публічне управління» розглядає Сурмін Ю, Гусев В. [11, с. 32], визначаючи його як «теорію та практику державного управління, яка полягає в реалізації основних адміністративних функцій за допомогою публічної діяльності, за допомогою застосування таких публічних інструментів як демократичне врядування, впорядкування та оптимізація організаційного ладу суспільної діяльності, а також надання адміністративних послуг як основного механізму забезпечення прав та свобод громадян держави».

В той час як Понкін І. [12, с. 84] визначає процес публічного управління як реалізацію визначеного на державному рівні інтегрального системного механізму, основними елементами та підсистемами якого є політичні програми та суспільні орієнтири, а також законодавче регулювання, виконавчі процедури, що фінансуються за рахунок державних коштів або ж через матеріальне забезпечення окремих органів місцевого самоврядування. Відповідно його трактуванню, суб'єктами виступають «централізовані і децентралізовані організаційно-управлінські структури та їх персонал, що відповідають за адміністрування діяльності у певній галузі суспільних відносин на національному, субнаціональному та місцевому рівнях».

Активний розвиток українського суспільства, формування орієнтирів нашої держави, які спрямовані на підтримку процесів євроінтеграції та демократизації також зумовили поступовий перехід з державного на публічне управління. З огляду на це, на сьогоднішній день диференціація понять «державне управління» та «публічне управління» є важливим питанням в контексті наукових досліджень та подальшого розвитку публічного управління (рис. 1).

З огляду на це, поняття «публічне управління» слід трактувати як нормативно-врегульовану взаємодію між такими сторонами як органи публічної влади та ряд юридичних та фізичних суб'єктів діяльності в контексті здійснення і виконання основних нормативно-правових актів, а також формування стимулюючих соціально-правових умов для повноцінної реалізації інтересів громадян держави.

**Висновки.** За результатами проведеного дослідження, нами було проведено аналіз історичних аспектів розвитку управління, державного управління та публічного управління. Для кращого розуміння відмінностей між поняттями державного і публічного управління, ми продемонстрували відповідну схему диференціації між ними. В результаті проведеного аналізу, ми дійшли до висновку, що під публічним управлінням слід розуміти свого роду нормативну взаємодію між такими сторонами як органи публічної влади та ряд юридичних та фізичних суб'єктів діяльності з метою створення таких умов, що дозволять ефективно розвивати основний об'єкт публічного управління.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Виханский О.С., Наумов А.І., Гардарик М. Менеджмент, навч. посіб. Київ, 1996, 308 с.
2. Кремень В.Г. Філософія управління: [підручник]. К.: Знання України, 2007. 360 с.
3. Нижник Н.Р., Машков О. Системний підхід в організації державного управління. К.: Вид. во УАДУ, 1998. 160 с.
4. Базарна О.В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля* : збірник наукових праць. Луганськ : 2012. № 1, ч. 2. С. 60.
5. Holmes, E.A.; O'Connor, R.C.; Perry, V.H.; Tracey, I.; Wessely, S.; Arseneault, L.; Ballard, C.; Christensen, H.; Silver, R.C.; Everall, I.; et al. Multidisciplinary research priorities for the COVID-19 pandemic: A call for action for mental health science. *Lancet Psychiatry* 2020, 7, 74-80.
6. Еірняк О. М., Лазановський П. П. Менеджмент: теоретичні основи і практикум. К.: «Магнолія плюс»; Львів: «Новий світ», 2003, С. 32-34.
7. Дункан М. Основоположні ідеї Менеджменту. навч. посіб., Київ, 1996. 321 с.
8. Друкер П.Ф. Завдання менеджменту в 21 столітті: пер. с англ.: учебн. пособ.: Издательський дом «Вільямс», 2000. 272 с.
9. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / [наук. ред. колегія Ковбасюк Ю. В. (голова) та ін.]. К.: НАДУ, 2011. Т. 1. 748 с.
10. Державне управління та державна служба : словник-довідник/уклад. О.Ю. Оболенський. К.: КНЕУ, 2005. 480 с.
11. Гусев В. О., Сурмін Ю.П. Інституціональне проектування та моделювання стратегічного розвитку Національної академії державного управління при Президентіві України в умовах суспільних реформ. Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток. Київ : НАДУ, 2015. 67 с.
12. Понкін І. В. Загальна теорія публічного управління; Міжнародна конференція.: [б. и.], 2013. 196 с.