

## СЕКЦІЯ 1

### ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

#### МЕТОДОЛОГІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК СИСТЕМА: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

#### METHODOLOGY OF PUBLIC GOVERNANCE AS A SYSTEM: THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS

У статті поставлено та обґрунтовано проблеми методології, як системи знань. Основну увагу приділено з'ясуванню взаємозв'язків та взаємозалежностей найважливіших підсистем методології публічного управління: закономірностей, принципів, функцій, форм управлінської діяльності, методів, засобів (способів), механізмів управління, підходів до управління, інструментів, операцій, процедур, технологій, структури управлінської діяльності. Іншим завданням статті є кореляція понять та явищ в межах методології публічного управління як системи, що складається з відносно відокремлених елементів.

Автори наголошують на необхідності розуміння та застосування принципів управління як певної системи, та системи критеріїв оцінювання результатів діяльності. Закономірність системності стосується не лише принципів, а й функцій управління. Це означає, що вони застосовуються системно, взаємозалежно, циклічно.

Автори розвивають дискусію про функцію комунікації в публічному управлінні, зокрема, через застосування системогенетичного підходу до діяльності, що спирається на принцип детермінізму, сформульований С.Л. Рубінштейном. Згідно з цим принципом усякий зовнішній вплив опосередковується сукупністю внутрішніх умов. Автори запропонували перед здійсненням управлінського впливу суб'єктом управління спочатку здійснювати зовнішній вплив для формування сукупності сприятливих внутрішніх умов, тобто детермінувати у об'єкта управління сприйняття певних управлінських впливів.

Автори запропонували застосовувати замість функції комунікації функцію публічного управління під умовною назвою: адаптація об'єкта управління до сприйняття управлінських впливів чи функція соціальної взаємодії (відносин).

Зосереджено увагу на формах управлінської діяльності, методах, засобах (способах), механізмах управління, підходах до управління, інструментах, операціях, процедурах, технологіях, структурах управлінської діяльності з позиції їх місця у системі методології публічного управління.

**Ключові слова:** публічне управління; методологія публічного управління; закономірності управління; принципи управління; функції управління; форма управлінської діяльності; метод управління; засіб (спосіб) управління; механізм управління; підхід до управління; інструмент управління; управлінська операція; управлінська процедура; технологія управління; структура управлінської діяльності.

The article presents and substantiates the problems of methodology as a system of knowledge. The main attention is paid to elucidation of interrelations and interdependencies of the most important subsystems of public management methodology: regularities, principles, functions, forms of administrative activity, methods, means (methods), management mechanisms, management approaches, tools, operations, procedures, technologies, structure management activities. Another task of the article is the correlation of concepts and phenomena within the methodology of public administration as a system consisting of relatively separate elements.

The authors emphasize the need to understand and apply the principles of management as a specific system and a system of performance evaluation criteria. The regularity of systemicity concerns not only the principles but also the functions of management. This means that they are applied systematically, interdependently, cyclically.

The authors develop a discussion of the function of communication in public administration, in particular, through the application of a systematic genetic approach to activities based on the principle of determinism, formulated by S.L. Rubinstein. According to this principle, any external influence is mediated by a set of internal conditions. The authors suggested that before exercising managerial influence, the subject of management should first exercise external influence to form a set of favorable internal conditions, i.e. to determine the object of management perception of certain managerial influences.

The authors proposed to use instead of the function of communication the function of public administration under the conditional name: the adaptation of the object of management to the perception of managerial influences or the function of social interaction (relations).

The authors substantiated instead of the function of communication to use the function of public administration under the conditional name: managerial adaptation, ensuring social ties, or the function of social (managerial) interaction, or social (managerial) relations.

The focus is on the forms of management, methods, tools (methods), management mechanisms, approaches to management, tools, operations, procedures, technologies, structures of management from the standpoint of their place in the system of public administration methodology.

**Key words:** public administration; methodology of public administration; regularities of management; principles of management; management functions; form of management; management method; means (method) of management; control mechanism; approach to management; management tool; management operation; management procedure; management technology; structure of management activities.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.29.1>

**Куйбіда В. С.**

д. наук з держ. упр., професор,  
Президент  
Національна академія державного  
управління при Президенті України

**Шпекторенко І. В.**

д. наук з держ. упр.,  
професор кафедри  
державного управління  
і місцевого самоврядування  
Навчально-науковий інститут  
державного управління Національного  
технічного університету  
«Дніпровська політехніка»

**Постановка проблеми** у загальному вигляді. У статті на основі системного та міждисциплінарного підходів поставлено та обґрунтовано деякі проблеми методології публічного управління як системи знань. Основну увагу приділено з'ясуванню взаємозв'язків та взаємозалежностей, кореляції понять та явищ в межах методології публічного управління як системи, що складається з відносно відокремлених елементів. Сучасний погляд на систему методології управління, систему теорії публічного управління, часто фокусується на принципах, способах (засобах) та методах управління; Г.В. Атаманчук говорить, наприклад, про певний «каркас», у вигляді «логічної схеми»: «природа -> цілі -> функції -> структура -> процес -> (принципи)» [1]. З позиції запропонованої ним структури методології публічного управління наведені ці та інші «структури» важко вважати завершеними, що заважає формуванню управлінських компетентностей та продуктивної професійної діяльності при навчанні публічних службовців.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Проблема співвідношення та взаємодії закономірностей, принципів, функцій з іншими інструментами публічного управління з позиції системного підходу у відомій нам на сьогоднішній день науковій літературі не ставилася. Для постановки даного питання, обґрунтування робочих гіпотез та їх обґрунтування авторами статті було використано наукові праці: Г.В. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, В.М. Князєв, О.Ю. Оболенський, Н.Р. Нижник, О.М. Руденко, А.В. Решетніченко, В.Б. Дзюндзюк, І.С. Бондар, В.Г. Горник, В.В. Шпачук, Е.О. Смирнов, Н.М. Мельтюхова, П. О. Міхненко, Є. С. Півнєв, Н.Л. Виноградова, Н.В. Фоміцька. Однак авторів, які досліджували проблематику методології публічного управління, набагато більше.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми і мета статті.** Мета статті – розглянути найважливіші підсистеми методології публічного управління: закономірності, принципи, функції, форми управлінської діяльності, методи, засоби (способи), механізми управління, підходи до управління, інструменти, операції, процедури, технології, структуру управлінської діяльності. Іншим завданням статті є кореляція понять та явищ в межах методології публічного управління як системи, що складається з відносно відокремлених елементів.

**Виклад основного матеріалу.** Предметом наукового напряму методології публічного управління є процеси створення, діяльності та розвитку органів публічного управління, а також систем (впливів, відносин) публічного

управління, які об'єктивно виникають на різних рівнях суспільної та індивідуальної взаємодії.

Перший елемент запропонованої нами структури методології – закономірності публічного управління був розглянутий у попередній статті [5].

В теорії управління, у процесі навчання, інший елемент структури методології публічного управління – *принципи управління* – не повинні дублювати закономірності управління, оскільки останні є обов'язковими для дотримання та є первинними стосовно інших наукових положень. Зміст принципів управління в теорії та особливо у практиці управління (реалізуючись в Законах), мають спрямовуватися на найбільш повну реалізацію закономірностей управління. Принципи є непорушними імперативами, властивостями системи, результатами діяльності (проміжними та остаточними). Закріплюючи принципи в законах України варто розуміти, що вони – не просто імперативи, орієнтири, наміри. Принципи управління повинні складати *певну систему*, їх дотримання є обов'язковим, вони повинні спрямовуватися на використання у практичній роботі при реалізації функцій, виборі методів, механізмів та інших елементів методології публічного управління. На принципах управління, вже як *системи критеріїв оцінювання результатів діяльності*, повинне будуватися щорічне оцінювання керівників, підлеглих та діяльність органів публічного управління.

Закономірність системності стосується не лише принципів, а й функцій управління. Це означає, що вони застосовуються системно, взаємозалежно, циклічно. Згадаємо закон зміни функцій управління, що вказує на неподільність функцій. Їх вибіркоче застосування не означає, що здійснюється процес управління.

Якщо ж систематизувати найбільш поширені варіанти назв *функцій управління* у сучасній науці, то ми отримуємо: цілепокладання (з дослідженням, плануванням, конструюванням, прогнозуванням, програмуванням, передбаченням, проектуванням, 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).

Постає питання про те, настільки функція комунікації може бути достатньою для забезпечення реалізації сутності та головної мети публічного управління. Комунікація, як функція управління, розуміється публічними управлін-

цями так, як її формулюють науковці та педагоги: «потрібно налагоджувати комунікацію та зворотній зв'язок». Нинішній управлінський підхід до комунікації є, на нашу думку, таким, що погано узгоджується з самою метою і сутністю публічного управління. Процес публічного управління повинен не лише забезпечувати обмін інформацією між суб'єктом та об'єктами публічного управління, а й формувати глибоке розуміння цієї інформації, призводити до узгодження позицій, досягнення взаєморозуміння та взаємодії у соціально-управлінському аспекті. В публічному управлінні потрібно не тільки спілкуватись та комунікувати навколо проблем чи завдань управління, витрат, збуту, попиту та прибутку, а чинити соціально-психологічний вплив з певної метою та цілями і завданнями.

Функція комунікації в публічному управлінні, з нашої позиції, – не лише інформування та обмін інформацією, а формування системи впливів на саму управлінську діяльність (її структуру та форми) з допомогою використання закономірностей, принципів, функцій, методів, підходів, технологій управління, інших елементів системи. Управлінські впливи є впливами політичного, соціального, економічного, культурного, інформаційного, духовного, екологічного, міжнародного та іншого характеру та змісту. Через них ми можемо поєднати функцію комунікації в публічному управлінні з усією системою методології публічного управління. У такий спосіб ми можемо говорити також про публічне врядування на рівні його розуміння сучасними технологіями публічного управління, насамперед, в ЄС.

*Аспект прямих та зворотних зв'язків в публічному управлінні.* Важливою рисою системогенетичного підходу до діяльності є те, що він спирається на принцип детермінізму, сформульований С. Л. Рубінштейном. Відповідно до цього принципу усякий зовнішній вплив опосередковується сукупністю внутрішніх умов.

Зробимо узагальнення: публічне управління як зовнішній вплив суб'єкта управління має опосередковуватись сукупністю внутрішніх умов об'єкта управління. Тобто, перед тим, як почати управляти об'єктом, суб'єкту управління потрібно детермінувати свій зовнішній вплив, сформувати у об'єкта управління таку сукупність сприятливих внутрішніх умов, яка б дозволяла реалізовувати у потрібному напрямку зовнішні впливи суб'єкта управління.

Дійсно, функція комунікації головним чином забезпечує зворотний зв'язок в управлінні. Додамо, що завдяки цій функції забезпечується реалізація інших функцій управління – цілепокладання, організації, мотивації,

контролю, прийняття рішень, управління персоналом. Забезпечити зазначену вище сукупність детермінованих ззовні внутрішніх умов об'єкта управління лише завдяки комунікації неможливо, тим паче неможливо це зробити з використанням всіх інших функцій, оскільки управління ще не здійснюється, а зовнішній управлінський вплив лише попередньо детермінується.

Наведені аргументи, на нашу думку, підштовхують до переосмислення загальної схеми управлінського впливу: перед здійсненням управлінського впливу суб'єктом управління спочатку необхідно здійснювати зовнішній вплив для формування сукупності внутрішніх умов, тобто детермінувати у об'єкта управління певний управлінський вплив. Традиційний погляд: суб'єкт управління здійснює управлінський вплив на об'єкт, а об'єкт передає інформацію суб'єкту – не точний.

Тому пропонуємо застосовувати замість функції комунікації функцію публічного управління під умовною назвою: функція адаптації об'єкта управління до сприйняття управлінських впливів чи функція соціальної взаємодії (відносин).

Отож, принципи та функції управління характеризують зміст управління і вказують, що і як робити, повинні сприйматися як результат діяльності, а засоби (способи), механізми, інструменти управління – детермінуються насамперед методами управління для реалізації закономірностей, принципів та функцій управління.

Дотичними до функцій та структури управлінської діяльності є *форми управлінської діяльності* – формалізоване зовнішнє вираження змісту діяльності. Форма – це спосіб прояву, існування, зовнішнього вираження змісту діяльності, у якій знаходять відображення інші елементи методології публічного управління.

Спірними з позиції методології публічного управління є виділення декількох *видів форм управлінської діяльності*: нормативно-правових (становлення норм права); застосування норм права; організаційного регламентування внутрішньої роботи апарату органів публічної влади; позаапаратної організаційної діяльності; матеріально-технічного забезпечення. Критичні зауваження викликає твердження, що «управлінська діяльність, зазвичай, пов'язана з правовими формами діяльності, тобто зі здійсненням правоустановчої, правозастосовної і правоохоронної діяльності».

Ці види форм управлінської діяльності отримали своє походження з двох, а формально – з однієї функції управління – функції організації.

Враховуючи системність функцій управління, інші функції також повинні мати свої форми управлінської діяльності. Зазначені форми управлінської діяльності не дозволяють здійснювати управління як цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт з метою переведення його з одного стану в інший, відповідний меті управління. Зазначені форми не відображають в собі а ні функцій, ані методів, ані принципів управління, ані того, що повинен робити управлінець у сфері управління згідно зі структурою управлінської діяльності, тим паче публічної. Тобто є чимало аргументів проти того, що складна за своїм змістом управлінська діяльність у своїй побудові може мати лише від трьох до п'яти форм діяльності, а відповідно – й напрямків діяльності!

Чому не відображені у формах діяльності не лише нормативно-правові та організаційні аспекти, а й функціональні та політичні, соціально-економічні, соціально-психологічні, культурні, морально-етичні, духовні, інформаційні, екологічні та інші?

На основі структури та напрямів управлінської діяльності зокрема можна виділити ціннісно-цільову, інформаційну, організаційно-технологічну (методичну), ресурсну, соціальну, соціально-правову і нормативну (інституційну) функціональні підсистеми, а відтак – і форми діяльності, які поєднуються в загальний процес діяльності. Головне – форми управлінської діяльності повинні відображати в собі системність управлінських або соціально-управлінських дій.

*Методи управління* – це способи або засоби досягнення поставлених управлінських цілей, що визначають якісну складову частину управління. Публічне управління як особливий вид публічної діяльності використовує різні методи, серед яких розрізняють методи організації і методи діяльності органів управління. Методи діяльності поділяють на загальні (застосовуються при використанні всіх або основних функцій управління на всіх найважливіших стадіях управлінського процесу) і спеціальні (застосовуються при здійсненні окремих функцій на деяких стадіях процесу управління).

Методи управління поділяються на: політичні, правові, організаційно-розпорядчі, адміністративні, економічні, соціально-психологічні, виховні, стимулювання.

Дослідження організаційно-функціональних принципів в роботі органів місцевого самоврядування України показало кореляцію деяких елементів методології публічного управління, з практичним (нормативно-правовим) закріплення функцій (у першу чергу – функції організації) та організацій-

но-розпорядчих методів управління в принципах управління [3, с. 26–46].

На нашу думку, краще усвідомлюватиметься та матиме більшу практичну користь фокусування навчального процесу на знаннях та вміннях публічних службовців володіти методами (або процедурами, техніками), пов'язаними з реалізацією функцій управління. Це – методи цілепокладання, планування, прогнозування, проектування; методи організації (як процесу); методи (технології) мотивації; методи контролю; методи прийняття управлінських рішень; методи управлінської адаптації, соціально-психологічного впливу та взаємодії; методи управління персоналом.

Є чимало неузгодженостей у визначенні та класифікації *засобів державного та публічного управління*. Найчастіше їм приписується організуючий, регулюючий та контролюючий вплив. Зауважимо, що у наведеній класифікації відображено лише дві функції управління: організація (регулювання, координація) та контроль, що як і у випадку з формами управлінської діяльності викликає питання.

Інколи засобами управління називаються *механізми публічного управління*. Досить вдалим для системи професійного навчання публічних службовців є поділ механізмів публічного адміністрування на три групи. Перша: механізми здійснення процесу публічного адміністрування: Президентом, органами виконавчої влади, органом законодавчої влади, органами юстиції; органами місцевого самоврядування. Друга: механізми функціонування системи публічного адміністрування на різних історичних етапах: первинний, перехідні, чинний. Третя: цільові механізми публічного адміністрування: адміністративні, правові, економічні, політичні, соціальні, інформаційні, психологічні, моральні, етичні, комбіновані [2, с. 112–117]. До переліку варто додати, на нашу думку, інституційні механізми. Логічним є також віднесення до цієї групи процесних механізмів (механізм врегулювання соціально-трудова відносин, механізм управління охороною здоров'я, механізм управління комунальною власністю міста тощо) [6, с. 55].

*Підходи до управління*: системний, комплексний підхід, інтеграційний, гуманістичний, ціннісний (аксіологічний), соціо-інженерний, маркетинговий, структурний, функціональний, структурно-функціональний, проектний, динамічний, відтворювальний, процесний, нормативний, кількісний (математичний), адміністративний, менеджмент-орієнтований, поведінковий, ситуаційний.

Проблема *інструментів публічного управління* є відкритою. Під інструментами розу-



міються методи, «засоби», «способи», механізми та інші елементи методології публічного управління. В аналогічний спосіб визначаються процедури управління. Тому предметні та смислові межі цього елемента методології публічного управління залишається розмитими та дискусійними.

Під інструментами публічного управління можна розуміти управлінську операцію та управлінську процедуру. *Управлінська операція* – це частина управлінської процедури, яка виконується керівником, спеціалістом або технічним виконавцем апарату управління із застосуванням або без застосування технічних засобів управління для вироблення, обґрунтування чи прийняття управлінських рішень [7].

Поняття «*управлінська процедура*» відображає порядок підготовки, розгляду, обговорення, виконання, корегування низки послідовних і паралельних операцій у процесі управління, регламент дій, припис про порядок виконання будь-які роботи в апараті управління. Технологія управління, про яку йдеться нижче, тісно пов'язана з процесом алгоритмізації операцій і процедур у рамках тих чи інших функцій керуючої системи.

За допомогою управлінських операцій та процедур реалізуються закономірності, принципи, функції, методи управління. Очевидно, що процедури управління поєднані у діяльності з засобами (способами) управління, інструментами управління.

*Технологія публічного адміністрування* – детальний опис дій, що мають бути послідовно, у належний спосіб та із застосуванням конкретних засобів та прийомів здійснені суб'єктом публічного адміністрування для досягнення певної мети [8, с. 35]. Найбільш актуальними з позицій сучасного розвитку України є такі технології: публічне управління за результатами, публічне управління по цілях, стратегічне управління, антикризове управління, форсайт, проектно-орієнтоване публічне управління, Agile-підхід у публічному управлінні, процесно-орієнтоване публічне управління, ентропійне управління у межах публічного управління, процесно орієнтоване публічне управління, функціонально-орієнтоване публічне управління, концепт градієнтного публічного управління, концепти фінітного та термінального публічного управління, клієнт-орієнтоване публічне управління, концепт адаптивного публічного управління, блокчейн-технології у публічному управлінні, технології нейронних мереж (нейротехнології) у публічному управлінні, технології штучного інтелекту у публічному управлінні, ручне управління та апаратно-системне управління

в публічному управлінні, технології соціотехніки у публічному управлінні.

Нами обґрунтовується можливість віднесення до окремої підсистеми в методології управління *структури управлінської діяльності*. Якщо її подати без функцій управління, оскільки 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 та когнітивна основа діяльності; визначення проблеми; постановка мети діяльності (ціль діяльності); уявлення про результати та програму (процес) діяльності; концепти; механізми діяльності; методи, засіб (засоби, способи), інструменти (операції, процедури), підходи та технології; нормативні умови діяльності; індивідуальні якості суб'єкта (підсистема професіоналізму, діяльнісно важливих якостей); орієнтування і кореляція діяльності; відображення дій; відображення параметрів результатів; відображення результатів дій (результат); рефлексія.

**Висновки.** У сфері методології публічного управління відсутня системність та існує чимало теоретичних неузгодженостей. Це негативно впливає на зміст навчання за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», на формування управлінських компетентностей та професіоналізм публічних службовців. Системність, обґрунтованість, розуміння взаємозалежностей між елементами методології публічного управління сприятиме кращому усвідомленню тими, хто навчається та працює, можливостей та інструментів управління. Кожен з розглянутих нами елементів системи, а не окремі з цих елементів (наприклад, підходи до управління, технології управління), як це нерідко спостерігається у сучасних ЗВО України, повинні викладатися у взаємозв'язку та системно.

Вирішення завдання систематизації методології публічного управління дозволить створити зрозумілу та науково обґрунтовану цілісну структуру цього наукового напрямку. Найважливішими підсистемами методології публічного управління є: закономірності, принципи, функції, форми управлінської діяльності, методи, засоби (способи), механізми управління, підходи до управління, інструменти, операції, процедури, технології, структура управлінської діяльності.

На нашу думку, суть дисципліни «Методологія публічного управління» зумовлює її закріплення МОН як обов'язкової для вищезгаданої спеціальності. Віднесення її до варіативної частини освітньої програми не дозволяє сформувати у всіх студентів та

слухачів найголовніші компетентності, а отже шкодить розвитку держави. Рекомендуємо НАДС цю дисципліну внести до програм підвищення кваліфікації публічних службовців, а також внести до професійного оцінювання публічних службовців через призму дотримання ними принципів управління як результатів діяльності, закріплених у відповідних Законах, що стосуються сфер діяльності.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций. Москва : Юрид. лит., 1997. 400 с.
2. Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М., Фоміцька Н. В. та ін. Публічне адміністрування в Україні : навч. посібник / за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.
3. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування. Київ : МАУП, 2004. 432 с.
4. Куйбіда В. С., Шпекторенко І. В. Професійна мобільність та проблеми професіоналізації персоналу публічного управління : монографія. Київ : НАДУ, 2018. 256 с.
5. Куйбіда В. С., Шпекторенко І. В. Методологія публічного управління: аспекти її структури, співвідношення, взаємозалежності законів, закономірностей та функцій управління. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2022. Вип. 28. С. 14–18.
6. Публічне управління в умовах інституційних змін : кол. моногр. / за наук. ред. Р. В. Войтович та П. В. Ворони. Київ, 2018. 475 с.
7. Технічна енциклопедія TechTrend. URL : <http://techtrend.com.ua/index.php?newsid=24798>
8. Шатило О. А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності»). Житомирський держ. технол. ун-т. Житомир : ЖДТУ, 2014. 51 с.