

УДК 342.241

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.3.4>

**С. Н. Ганущин**

кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри соціально-поведінкових,  
гуманітарних наук та економічної безпеки,  
Інституту управління, психології та безпеки  
Львівського державного університету внутрішніх справ

## **ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У МЕЖАХ ЗАСТОСУВАННЯ ЦИВІЛІЗАЦІЙНОГО Й ТРАНСФОРМАЦІЙНОГО ПІДХОДІВ У СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИНАХ В УКРАЇНІ**

*Стаття присвячена дослідженню засад застосування цивілізаційного та трансформаційного підходів у суспільних відносинах в Україні в межах взаємозалежності публічного управління та адміністрування. Констатовано, що дослідження теоретико-філософських, соціально-політичних і морально-правових вимірів взаємозв'язку публічного управління та адміністрування слід розпочати із пізнання їх сутності і як феномена і як процесу. Передовсім необхідно акцентувати на тому, що управління поділяється на два основні види: соціальне (найбільш узагальнений вид, що включає в себе самоуправління), публічне, або ж державне управління (таке, що здійснюється особливими суб'єктами – службовцями органів державної влади, як центральної, так і на місцях). Утім з метою найбільш достовірного їхнього аналізу слід провести чітке розмежування між поняттями управління та адміністрування. Обґрунтовано, що публічне управління як особливий вид соціального управління, необхідно розуміти – як діяльність з приводу імплементації, або ж практичне здійснення загальних норм, директив та конкретних задач органів державної влади. Це безпосередньо акцентує на виконавчому характері такої діяльності, позаяк здійснення реалізація, втілення в життя приписів права і означає їх реалізацію. Відтак продемонстровано, що важливим виміром, а, можливо, й першочерговою характеристикою у контексті вивчення феномена та явища публічного управління, його цивілізаційних і трансформаційних «відтінків», є – висвітлення його засад, принципів, базових передумов тощо. По суті ці принципи значною мірою збігаються із принципами конституційного та адміністративного права тієї чи іншої правової системи, адже відображають панівні процеси та постулати здійснення державного будівництва конкретної держави. В цьому контексті акцентовано увагу й на визначенні, яку ж саме роль у процесі відведено неурядовим громадським організаціям, адміністративно-територіальним об'єднанням громадян тощо.*

**Ключові слова:** суспільні відносини, громадянське суспільство, правова держава, цивілізаційний підхід, трансформаційний підхід, адміністрування, публічне управління.

**Постановка проблеми.** Принципи публічного управління, як наукові висновки, реалізуються у контексті управлінської практичної діяльності. Вони відображають необхідне (як слід управляти), визначають правильний напрямок управлінської діяльності. Зрештою, протягом тривалого часу в пострадянський період в науці державного управління та юриспруденції значна увага зверталася на дослідження політико-юридичних або організаційно-правових (соціально-політичних) принципів, що становлять собою одну з груп принципів державного управління зага-

лом. Своєю чергою, публічне управління диференційоване за галузями й сферами, що у своїй сукупності органів становить єдину монолітну систему. Найбільш коректне та злагоджене її існування забезпечується багатьма факторами, в тому числі і правильною побудовою на основі наукової структури кожного органу управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вирішення поставлених завдань у науковій розвідці передбачає аналіз праць учених, хто безпосередньо чи опосередковано досліджував взаємозалежності публічного управління

та адміністрування в Україні. Посилання на їхні праці будуть подані у тексті статті з обґрунтуванням основ, що стали теоретико-методологічним підґрунтям цього презентованого дослідження.

**Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми,** котрим присвячується означена стаття. Загальнодержавний характер управлінської діяльності дає вказівку на імплементацію усіх сфер суспільного життя, що містять важливе значення для держави. В такому контексті об'єктом є суспільство в цілому, що організоване на державній основі. До того ж, загальнодержавний характер проявляється і в дрібніших галузевих і локальних ланках, позаяк зазначені одиниці є частками єдиного державного механізму. Відтак, активність і спрямованість державного управління, що спрямована на конкретний об'єкт, зумовлена фактом її реалізації щодо найважливіших сфер суспільного життя (об'єктів, що становлять матеріальну базу), у порядку загального та оперативного керівництва. Наступна з характерних ознак, на якій також слід наголосити, – це спрямування на господарські, соціально-економічні та адміністративно-політичні відносини, що передбачає вектор управлінського впливу, стосується сфер сумісної праці та життєдіяльності людей, як об'єднань окремих колективів та комплексів різноманітного характеру, в рамках яких відбувається об'єднання індивідуальних дій членів суспільства із важливою для нього метою. Усе це дає підстави для детальнішого вивчення окремих видів сфер публічного управління, або ж визначення його сегментів у контексті загальної структури управління.

Відтак, **метою статті** є дослідження засад застосування цивілізаційного та трансформаційного підходів у суспільних відносинах в Україні в межах взаємозалежності публічного управління та адміністрування.

**Виклад основного матеріалу.** Загалом, існують різні тлумачення адміністративно-державної діяльності, зміст якої прихований в управлінні та адмініструванні. Для прикладу, американськими політологами Ф. Нігро та Л. Нігро (необхідно пам'ятати, що саме в США зародилося державне управління як наука) пропонуються такі визначення цього поняття: державне адміністрування – це скоординовані групові дії у державних органах, що: а) пов'язані із трьома сферами влади – законодавчої, виконавчої і судової – а, також, їх взаємодією; б) такі, що

мають важливе значення для формування державної політики та є її частиною, і – частиною політичного процесу; в) значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі; г) тісно пов'язані із численними приватними групами й індивідами, що працюють у різних компаніях і спільнотах [1, р. 25]. Відтак, це дає підстави для узагальнення і визначення наступних тез. По-перше, адміністративно-державне управління – це здійснення державної політики через систему адміністративних закладів, при яких відповідність за виконання державних рішень рухається за напрямом зверху – донизу. Зрештою, публічне адміністрування є діяльністю професійних державних службовців щодо здійснення суспільної політики, тому, в цьому випадку, мова йде про об'єктивну характеристику адміністративно-державного управління та державного адміністрування. По-друге, й справді, адміністративна влада має об'єктивну природу: адміністрація передовсім підпорядкована закону та підзвітна законодавчій владі – представницьким органам. Акти управління, що їх видає адміністрація, розвивають, уточнюють, деталізують, застосовують в конкретній ситуації існуючі закони тощо. Проте, владні повноваження реалізуються все ж таки людьми, чие виконання є процесом вольовим, розумовим, емоційним, що може та має здійснюватися правомірно, раціонально, хоча може проявлятися і по іншому – волюнтарно та ірраціонально. З огляду на це, в принципі, адміністративно-державне управління як суб'єктивна категорія може змінювати реальну дійсність у кращу чи гіршу сторони. Тому – це велетенська рухома сила, де суб'єктивізація влади відбувається з того моменту, коли особа зайняла керівну посаду, яка, будучи первинною організаційною одиницею, компонентним апаратом, що має частину його компетенції, не є безособистісною.

За участі суб'єкта управління воля службовця трансформується в державну волю. Посаду можна порівняти із роллю, а службовця – з актором, що грає добре, або недобре написану для нього автором роль. У такому розумінні слід зазначити, що державним управлінням, як особливим видом соціального управління, є діяльність з приводу втілення в життя, або практичне здійснення загальних норм, директив та конкретних задач органів державної влади. Це дає пряму вказівку на виконавчий характер такої діяльності, позаяк здійснення реалізація, втілення в життя приписів права і озна-

чає їх реалізацію. Отож, державне управління є видом виконавчої діяльності, що вирізняється низкою ознак, зокрема: загальнодержавним характером, активністю і цілеспрямованістю, направленістю на об'єкти, переважно у сфері господарських, соціально-економічних та адміністративно-політичних відносин [2, с. 164]. Хоча державне, чи-то публічне управління диференційовано за галузями й сферами, у своїй сукупності органів воно становить собою єдину монолітну систему. Найбільш коректне та злагожене її існування забезпечується багатьма факторами, в тому числі і правильною побудовою на основі наукової структури кожного органу управління.

Ця структура і юридично, і організаційно фіксує перелік внутрішніх відгалужень, підрозділів вказаного органу і, будучи скомплектована кадрами, стає його апаратом управління. Загалом, системи внутрішніх організаційних принципів державного управління складається, в першу чергу, із принципу галузевого поділу. Такого роду постулат передбачає таку систему апарату, за якої як органом управління, так і за його структурними підрозділами закріплюються однорідні, органічно пов'язані по характеру виробничої діяльності конкретні об'єкти управління.

Галузеве конструювання апарату дозволяє зосередити увагу, сили та засоби на управління однорідними колективами, що органічно пов'язані за змістом своєї діяльності, знаючи теоретичні та практичні питання, що відносяться до даної сфери.

Разом із тим, було б помилково уявляти, що управління галуззю відбувається лише засобами галузевих підрозділів. Сучасне управління будується також і на функціональних засадах.

Функціональний принцип лежить в основі побудови деяких підрозділів галузевого апарату і низки загально державних органів, що наділені загальною функціональною компетенцією. Співвідношення функціональних та виробничих структур управлінського апарату визначається багатьма факторами: змістом управлінської компетенції органу, що характерний тій системі, що перебуває у підпорядкуванні, масштабами науково-технічного прогресу в даній галузі.

Співвідношення галузевих і функціональних органів (відповідно до компетенції) і ланок апарату (за структурою) змінюється, і, як показує практика, нерідко в сторону збільшення функціональних органів і ланок всередині органів управління.

Територіальний, або ж виробничо-територіальний принцип побудови апарату управління використовував та використовує з врахуванням особливостей того чи іншого об'єднання чи колективу. Його сутність полягає в концентрації однорідних управлінських задач на певній території в руках одного органу управління.

Слід також принагідно нагадати, що поняття системи органів державного управління за своєю суттю так чи інакше складається із поодиноких державних органів, що об'єднанні як структурно, так і функціонально. Відтак, щоб вести мову про систему управління, з метою виявлення його новітніх трендів, слід детальніше охарактеризувати поняття органу управління.

Тлумачні словники схильні наділяти визначення «орган» скрізь призму різновиду поняття «організація». Дане визначення, в свою чергу, можна тлумачити в широкому та вузькому сенсі: 1) в широкому сенсі воно означає суму ланок, об'єднаних в єдине ціле, 2) у вузькому сенсі під цим терміном мається на увазі окрема ланка людського колективу, що в тій чи іншій визначеній мірі здатна до уніфікації [3, с. 54]. У такому контексті, якщо органом є різновид організації – форми впорядкованої діяльності людей, то така форма неодмінно повинна бути спрямована на досягнення певних цілей та бути підпорядкованою певним правилам.

Загальновідомо, що все різноманіття практичної діяльності державних органів становить собою апарат держави. Орган державного управління – частина державного апарату. Він вирішує задачі та виконує функції, притаманні державі. Такий стан речей вказує на той факт, що орган держави наділений державно-владними повноваженнями. Йому властиво застосовувати нормативно-правові акти, проводити заходи державно-владного характеру, що спрямовані на виконання цих актів. Із метою реалізації управлінських функцій держави державні органи наділяються різного роду компетенції. З юридичної точки зору головним у ній є владні повноваження. Той чи інший обсяг державної діяльності, що покладений на даний орган, або ж коло питань, що передбачені правовим актом, називається компетенцією органу.

Поняття державного чи-то публічного управління, дуже тісно пов'язане із поняттям державної служби, яке, як поняття соціальне, застосовується для визначення характеру та роду діяльності людей, відображаючи факт суспільного поділу праці. В умовах сучасності доцільно

говорити про, як мінімум два види служби: службу в державних органах та службу в суспільних організаціях. При цьому поняттям службової діяльності можуть охоплюватися і ті види роботи членів громади, для яких вона постає основним видом волонтерства та суспільно активної праці, що в низці випадків оплачується громадськими організаціями або державою.

Державна служба як феномен, а державне управління як процес, органічно та закономірно пов'язані із державою, його роллю і місцем в житті суспільства. В діяльності державних службовців знаходить свій вираз втілення задач та функцій держави, позаяк в службі полягає частина компетенції відповідного органу, вона невідривна від його структури і в той самий час має за мету організувати особистий склад органу – державних службовців.

Також необхідно зазначити й те, що різні світоглядні підходи до державного управління пропонують різні підходи до класифікації зазначених вище принципів, що зумовлені типом суспільних відносин: зокрема: а) підхід до державних службовців як до слуг суспільства, що виконують покладені на них функції; підконтрольність та підзвітність їх роботи; правильне розташування та ротація кадрів, перетворення державних службовців із привілейованого прошарку, яким воно є за умови бюрократизації суспільства до групи, що забезпечує соціальний сервіс, якою воно є в демократичних системах; д) рівні права громадян та рівні можливості для всіх членів громади при бажанні їх вступу у ряди волонтерів суспільної чи службовців державної служби; е) відсутність правообмежень при державних службовців, окрім тих, що прямо передбачені законом та впливають з факту здійснення ними державної діяльності.

Урешті, перераховані вище принципи характеризують не лише державного службовця, а й державну службу загалом. Якщо ж роздвигатися це питання більш широко, як організаційно-правовий інститут в системі державної організації, то стає очевидним, що в принципах державного управління та державної служби повинні знайти свій вияв і загальні принципи організації і діяльності держави, а також спеціальні принципи, що притаманні лише інституту державної служби.

Відтак з урахуванням усього сказаного вище, варто зазначити, що існує перелік сучасних спеціальних принципів власне державної служби, що трендово привілеюють у зв'язку із

цивілізаційними трансформаціями українського суспільства. До таких слід віднести: відповідність державної служби волі та інтересам народу, держави; демократичний централізм, рівноправність та відсутність дискримінації, плановість, законність та правомірність [4, с. 187]. Все це дає підстави зробити загальні висновки в контексті визначення державної служби, а саме: державна служба є однією зі сторін або частин діяльності держави стосовно організації і правового регулювання особистого складу державних органів та інших державних організацій і сама діяльність цього особистого складу – державних службовців щодо практичного і безпосереднього здійснення задач і функцій держави в цілях побудови демократичного суспільства.

Водночас, детальніше розглядаючи кожен із цих принципів варто наголосити на тому, що відповідність волі та інтересам народу передбачається у соціальній орієнтації служби – основній її властивості в межах сьогодення, як засобу реалізації державних задач і функцій, у змінності та підконтрольності державних службовців представниками органів влади, в повноваженнях службовців в межах займаної ними посади цілковито досягати цілей соціального життя [5, р. 46-61; 6; 7; 8]. Чим вищим є рівень розвитку державної служби як державного сервісу, тим вищою є міра реалізації зазначеного в цьому контексті принципу. Демократичний централізм як принцип, що за ієрархією важливості слідує за попередній стосується розумного втручання держави у ті сфери, яким необхідний державний вплив та регулювання, а також уникнення зазначеного впливу та регулювання у сфері, які не потребують зазначеного впливу, або для яких він виявляється шкідливим. Рівноправність як принцип сучасної державної служби знаходить свій вираз у переліку посадових осіб в державних організаціях, що визначають необхідність повсякчасного дотримання загальнодержавних інтересів шляхом компіляції інтересів різних соціальних груп, уникнення дискримінації за ознакою раси, національності, віку, ґендеру, релігії тощо. Цей принцип стосується як управлінців, так і осіб, щодо яких провадиться управління.

Законність та правомірність, як два взаємопов'язані принципи, один із яких виражає нормативістську, а інший – натуралістичну сутність права, спрямовані на формулювання таких засад діяльності сучасної державної служби,

які б виражали волю законів та інших нормативно-правових актів, втілювали в такий спосіб приписи права в управлінські першопочатки. Не зайвим тут буде принагідно зазначити, що правовими нормами регулюються всі базові сторони державної служби – порядок встановлення службових повноважень, застосування заходів заохочення, притягнення до відповідальності тощо. Також, в цьому контексті, важливим аспектом слід вважати правовий статус самого державного службовця. Основні права та обов'язки державного службовця похідні від компетенції того органу (організації), в якому він обіймає посаду.

**Висновки.** Підсумовуючи доцільно наголосити, що важливим аспектом в контексті визначення співвідношення в системі публічного управління та адміністрування є побудова класифікації органів державного управління, так як дозволяє вивчити особливості їх організації та діяльності, а також встановити закономірності і взаємозв'язки відповідних органів, правильно пояснивши їх. Така класифікація покликана забезпечувати основи для стандартизації та уніфікації даних органів. Утім, класифікація органів державного управління може суттєво різнитися з урахуванням того факту, яка сторона їх організації та діяльності береться в даному випадку за основний критерій. Щобільше, при класифікації органів управління слід не стільки керуватися назвою цього органу, скільки виходити із його правового статусу, місця в системі органів управління, специфіки його організації і діяльності в цілому. Врешті решт, залежно від територіального масштабу діяльності органи поділяються на центральні та місцеві. Центральні органи управління поширюють свій

вплив на всю територію держави, тоді як місцеві поширюють свій вплив на одну, або декілька територіальних одиниць.

#### Список використаної літератури:

1. Nigro F., Nigro L. *Modern Public Administration*. New York: Harper and Row, 1970. 167 p.
2. Левчук Л., Манко Г., Тришкін В., Корсун В. *Теорія і практика ідентифікації об'єктів управління: монографія*. Дніпро: ДВНЗ УДХТУ, 2019. 203 с.
3. Томіленко Л. М. Термінологічна лексика в сучасній тлумачній лексикографії української літературної мови. Івано-Франківськ: Фоліант, 2015. Т. 13. 160 с.
4. Ортинський В. Л. *Управління в органах виконавчої влади: навч. посібн.* Київ: ЦУЛ, 2008. 296 с.
5. Pfajfar Gregor, Shoham Aviv, Małeczka Agnieszka, Zalaznik Maja. Value of corporate social responsibility for multiple stakeholders and social impact – Relationship marketing perspective. *Journal of Business Research*. 2022. Vol. 143. P. 46-61. doi.org/10.1016/j.jbusres.2022.01.051
6. Žukauskas P., Vveinhardt J., Andriukaitienė R. Corporate Social Responsibility as the Organization's Commitment against Stakeholders; in P. Lukauskas, J. Vveinhardt, R. Andriukaitienė. (Eds.), *Management Culture and Corporate Social Responsibility*. 2018. IntechOpen. https://doi.org/10.5772/intechopen.70625
7. Xiaoming Zheng. The Trend Prediction of the New Public Management Model Based on the Discrete Dynamic Evolution Model. *Security and Communication Networks*. 2022. P. 1–14. https://doi.org/10.1155/2022/3398392
8. McDonald, Bruce & Hall, Jeremy & O'Flynn, Janine & Thiel, S. The Future of Public Administration Research: An Editor's Perspective. *Public Administration*. 2022. https://doi.org/10.1111/padm.12829

#### **Hanushchyn S. N. The relationship of public management and administration within the application of the civilization and transformation approaches in social relations in Ukraine**

*The article is devoted to the study of the principles of application of civilizational and transformational approaches in public relations in Ukraine within the interdependence of public administration and administration. It is stated that the study of theoretical and philosophical, socio-political and moral and legal dimensions of the relationship between public administration and administration should begin with the knowledge of their essence as a phenomenon and as a process. First of all, it should be emphasized that government is divided into two main types: social (the most generalized type, which includes self-government), public, or public administration (such as carried out by special entities - government officials as the central, and in the field). However, in order to most accurately analyze them, a clear distinction should be made between the concepts of management and administration. It is substantiated that public administration as a special type of social management should be understood as an activity related to the implementation or practical implementation of general norms, directives and specific tasks of public authorities. This directly emphasizes the executive nature of such activities, as the implementation of the provisions of the law and means their implementation. Thus, it is demonstrated that an important dimension, and perhaps the primary*

*characteristic in the context of studying the phenomenon and phenomenon of public administration, its civilizational and transformational "shades", is - coverage of its principles, principles, basic prerequisites and more. In essence, these principles largely coincide with the principles of constitutional and administrative law of a legal system, as they reflect the dominant processes and postulates of state-building in a particular state. In this context, attention is also focused on determining what role non-governmental public organizations, administrative-territorial associations of citizens, etc. have in the process.*

**Key words:** *public relations, civil society, rule of law, civilizational approach, transformational approach, administration, public administration.*