УДК 351

[https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-12\(18\)-188-196](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-12(18)-188-196)

Прощук Едуард Петрович аспірант кафедри управління та бізнес-адміністрування, Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, вул. Шевченка, 57, Івано-Франківськ, 76000, тел.: (0342) 53-15-74, e-mail: proshuk15@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-8802-2439>

РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ ПОНЯТТЯ УПРАВЛІННЯ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ПУБЛІЧНОГО СЕКТОРУ

Анотація. Поняття управління має системний характер. Аналіз наукових шкіл, концепцій та підходів до визначення поняття управління має пряму залежність від розвитку соціуму, суспільних процесів, формування нових викликів та тенденцій, які визначають запити та потреби суспільства до реалізації управлінських функцій на різних рівнях. Система публічного управління має суттєву специфіку, хоча базовими постулатами публічного управління залишаються класичні визначення та методи управлінської науки. Публічне управління має виконувати велику суспільну роль, формувати базові пріоритети розвитку соціуму, отже, саме до системи публічного управління необхідно пред'являти підвищені вимоги щодо ефективності реалізації управлінських функцій. При цьому, як зазначається у статті, відбір, оцінка, аналіз та впровадження механізмів управління, які є найбільш ефективними у приватному секторі з урахуванням особливостей публічного сектору можуть бути впроваджені та виконувати важливі завдання. Отже, у статті запропоновано результати аналізу ретроспективи розвитку поняття управління у контексті визначення трансформацій суспільства та нових його запитів, відповідно сформовано вимоги та запити до особливостей системи публічного управління як такої, що має вищу суспільну та соціально-економічну роль. Запропоновані у статті теоретико-методичні концепції визначення поняття управління та публічного управління можуть бути застосовані на практиці публічного управління шляхом реалізації визначених функцій, підходів та парадигм специфіки управлінської науки у публічному секторі.

Ключові слова: управління, функції публічного управління, публічний сектор

Proshchuk Eduard Petrovych PhD student of the Department of Management and Business Administration Vasyl Stefanyk Precarpathian National University, Shevchenko St., 57, Ivano-Frankivsk, 76000, tel .: (0342) 53-15-74, e-mail: proshuk15@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-8802-2439>

RETROSPECTIVE ANALYSIS OF THE CONCEPT OF GOVERNANCE IN THE CONTEXT OF THE IMPLEMENTATION OF FUNCTIONS OF THE PUBLIC SECTOR

Abstract. The concept of management is systemic. Analysis of scientific schools, concepts and approaches to defining the concept of management is directly dependent on the development of society, social processes, the formation of new challenges and trends that determine the demands and needs of society to implement management functions at different levels. The system of public administration has significant specifics, although the basic postulates of public administration remain the classical definitions and methods of management science. Public administration has a great social role, forms the basic priorities of society, therefore, it is the system of public administration that needs to be subject to increased requirements for the effectiveness of management functions. In this case, as noted in the article, the selection, evaluation, analysis and implementation of management mechanisms that are most effective in the private sector, taking into account the specifics of the public sector can be implemented and perform important tasks. Thus, the article proposes the results of a retrospective analysis of the development of the concept of management in the context of defining the transformations of society and its new demands, respectively, requirements and requests to the features of the public administration system as having a higher social and socio-economic role. The theoretical and methodological concepts proposed in the article to define the concept of management and public administration can be applied in the practice of public administration by implementing certain functions, approaches and paradigms of the specifics of management science in the public sector.

Keywords: management, public administration functions, public sector

Постановка проблеми. Еволюцію ефективного управління можна простежити звертаючись до аналізу соціально-економічного розвитку людського суспільства. Управління бере свій початок з давніх часів історії людської цивілізації. Первинна родова громада розвивала найпростішу кооперацію (спільна, колективна праця) як історично першу форму суспільної праці. Завдяки цьому, а також постійному вдосконаленню технологій, впровадженню доробок науки та техніки, підвищення продуктивності праці повільно, але неухильно зростала роль управління у розвитку суспільства. Складні проблеми пов'язані з використанням обмежених ресурсів людство завжди намагалося вирішити за допомогою підвищення ефективності процесів управління, отже постійно їх удосконалювало [1].

Виникнення науки про управління бере свій початок більше ста років тому, на зорі промислової революції. Проте, окремі аспекти управління саме на державному рівні належать трактатам ще стародавніх філософів, великий внесок у систему управління державою зробили філософські та політичні течії

стародавньої Греції та Риму, цікаву специфіку можна визначити в управлінні середньовічними державними утвореннями, окремо доцільно звернутися до епохи тоталітарних режимів, щоб зрозуміти передумови формування сучасної системи публічного управління та визначити перспективи її розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Класичні фундаментальні роботи основоположників концепцій та наукових шкіл управління були покладені в основу проведення ретроспективного аналізу. Проте, сучасні тенденції та проведення оцінки класичних парадигм управління проводилося шляхом аналізу думок науковців сучасності, що визначали своє відношення до різних історичних періодів розвитку теорії управління у проекції до вимог та викликів сьогодення. Зокрема, цій тематиці присвячені роботи С. Ілляшенка, Г. Саймона, В. Маршема, Ю. Палехи [1-4]. Окремо доцільно визначити роботи науковців, що працювали у напрямі розвитку системи державного та публічного управління в її історичному аспекті, зокрема, Сурмін, В. Бакуменко, А. Михненко, Ю. Ковбасюк, Г. Райт, А. Волощук, В. Цветков, В. Горбатенко [5-8]. Проте, залишаються невирішеними окремі аспекти розвитку поняття управління та специфіки його використання у контексті державної влади.

Мета статті. Відповідно до актуальності теми визначено мету статті – провести ретроспективний аналіз теоретико-методичних підходів до визначення поняття управління та його специфіку у сфері державної влади.

Серед завдань дослідження вирішено наступні:

- проаналізувати теоретичні підходи до визначення поняття управління;
- провести ретроспективний аналіз поняття управління шляхом формування окремих підходів;
- визначити специфіку розвитку поняття державного управління.

Виклад основного матеріалу. Інтерес до теорії і практики управління суттєво зростає в сучасних складних і динамічних умовах розвитку в Україні. Розвиток управлінських процесів перебуває в залежності від багатьох факторів. Також, важливим є постановка цієї діяльності на міцну наукову основу з урахуванням тенденцій, що існують сьогодні в цій галузі [2].

З початку існування науки управління і до теперішнього часу утворилося багато різноманітних теорій і концепцій. В теоріях управління відображаються наступні етапи: розвиток матеріального виробництва, соціально-економічні умови трудових відносин в окремих країнах, промисловий розвиток, постіндустріальний розвиток, інформаційне суспільство. Різновиди цих теорій і концепцій сучасна наука управління розподіляє по групах [3-4]:

- концепції використання людських факторів;
- теорії про людські ресурси;
- теорії про людський капітал;
- операційний менеджмент;
- управління проєктами;
- стратегічне управління

- управління за напрямками: якість, ризики, фінанси, маркетинг тощо.

Проводячи характеристику еволюції поглядів на поняття «управління» виділяють декілька етапів становлення і розвитку. В епоху середньовіччя існувало багато прикладів планування та розвитку операційних процесів, наприклад, формування західноєвропейських цехів з детально розробленою внутрішньою ієрархією і критеріями просування в її рамках, специфікацією та кооперацією. Також, у західноєвропейській практиці активно розвивалися процеси стимулювання праці: перші плани участі найманих робітників у розподілі прибутку і професійне навчання (цехові школи, система навчання) тощо [4-5].

З найдавніших часів і до теперішнього часу розвинулась велика кількість теорій і концепцій управління, які набувають розвитку разом із школами управління. Протягом різних історичних періодів вони набували змін і вдосконалювалися. Виділяється чотири основні етапи розвитку управління – табл. 1.

Таблиця 1

Етапи розвитку процесів управління [1-7]

Назва етапу	Характеристика	Завдання
Класична теорія	Базовим є поняття організації операційних процесів. Розвиток продуктивних сил шляхом концентрації виробництва, нормування праці, навчання працівників, системи методів і прийомів аналізу. Визначення мети і розробка необхідних завдань, розподіл обов'язків між виконавцями і об'єднання виконавців в адміністративні одиниці до найвищого рівня	Основний обов'язок керівництва полягає в адміністративній функції, а саме в нагляді і контролі, а також в систематичному стимулюванні праці
Теорії людських відносин	Базовим є поняття управління персоналом. Управління трудовим колективом здійснюється з позиції психології. Налагодження міжособистісних стосунків, підвищення ефективності за рахунок людських ресурсів, оптимальне вирішення управлінських проблем	Основний обов'язок керівника створення сприятливих психологічних умов, підвищення ефективності праці як окремого працівника, так і трудового колективу в цілому

Теорії людських ресурсів	Базовим є поняття корпоративного духу. Формування у працівників почуття приналежності до спільних справ, підтримання ініціативності, залучення персоналу до прийняття рішень та розподілу відповідальності. Людина - найважливіший ресурс виробництва, вивчення різних аспектів соціальної взаємодії	Основний обов'язок керівника полягає в ефективному використанні людських ресурсів, створенні обстановки, в якій можна проявляти свої здібності. Налагодження атмосфери креативності та впровадження ініціатив
Теорія інтелектуального капіталу	Базовим є поняття інтелектуального капіталу. Головні складові це людський, соціальний і організаційний капітал. Відкритість до інновацій і розвиток власного творчого потенціалу	Основний обов'язок керівника полягає в управлінні знаннями, пошуку нових підходів до управління

Отже, аналіз підходів до поняття управління показав, що більшість визначень акцентують увагу саме на ролі організації процесів використання людських ресурсів як елементу управлінських процесів.

Ретроспективний аналіз теорій управління дозволив визначити наступне. Свій початок розвиток теорій управління бере в XIX столітті у період промислової революції, яка суттєво змінила характер економічних відносин. Таким чином, виник принципово новий підхід щодо організації виробництва, який отримав назву «наукового управління». Засновником цієї теорії вважається американський інженер Фредерік Вільям Тейлор. Теорія «наукової організації праці» була заснована на початку минулого століття [3].

Метою Тейлора було створення системи наукової організації управління на основі експериментальних даних. В теорії «наукового управління» об'єктом досліджень виступає виробничий процес, де працівник вважається головним елементом. Теорія «наукового управління» складається з наступних тверджень :

- існують оптимальні методи управління;
- аналіз змісту праці та її компонентів;
- правила підбору і навчання працівників;
- обов'язок керівництва полягає в нагляді і контролі;
- нормування та стандартизація;

-рекомендації стимулювання росту продуктивності праці [4-5].
Наступна теорія, яка розвивалася у період 1920-1950-х років «класична теорія». Засновником класичної теорії вважається французький адміністратор і підприємець Анрі Файоль. Також, вагомий внесок у розвиток класичної теорії зробили Г. Емерсон, Г. Форд, А. Гастев. Класична теорія заснована на ідеї, що всі підприємства за своєю суттю подібні. Основна увага приділяється управлінню виробничими процесами шляхом визначення чіткої ієрархії в робочих групах, заснованої на органічному поєднанні повноважень і відповідальності. Адміністративний механізм вважався стержнем даної теорії управління. А. Файоль сформулював принципи управління, що полягають в наступному – рис. 1

Рис. 1. Принципи управління за А. Файолем [5]

У 30-50-х роках ХХ століття поняття школи людських відносин набуло широкого поширення. Основоположниками цієї школи вважаються американський психолог Мері-Паркер Фоллетт, американський соціолог і психолог Елтон Мейо і німецький психолог Гуго Мюнстерберг. Розробка й застосування соціально-психологічних аспектів управління вважається основою школи людських відносин, результатом досліджень основоположників школи стали соціальні аспекти управління [7].

У 50-ті роки було створено новий напрямок, що отримав назву Школа поведінкових наук. Представниками школи поведінкових наук вважаються К. Арджиріс, Р. Лайкерт, Д. Мак-Грегор, Ф. Герцберг, Ч. Бернард. Школа поведінкових наук в основному фокусується на вивченні різних аспектів соціальної взаємодії, спілкування в організації, мотивації, організаційної структури. Вивчення аспектів підвищення ефективності підприємства (організації) за рахунок підвищення ефективності його людських ресурсів було метою фундаторів школи поведінкових наук [2].

Важливий внесок в розвиток теорії управління зробив Р. Лайкерт, який вивчав залежність рентабельності та процесів управління [3].

У формуванні сучасних поглядів на управління вирішальну роль відіграє концепція людських ресурсів та теорія інтелектуального капіталу - інтелектуальна власність утворює ланцюжок процесів, пов'язаних з мережею різних типів відносин і людського капіталу [2]. Наприкінці XX ст. розвиток управління вийшов на новий рівень. Була започаткована нова концепція яка відкриває нові можливості для підвищення ефективності управління та ефективного використання творчого потенціалу. Концепція розглядає управління як процес, що постійно знаходиться в процесі змін для того щоб пристосуватися до безперервних трансформацій зовнішнього середовища.

Окремо доцільно виділити специфіку визначення поняття управління у контексті державної влади. Основні напрямки державного управління полягають в наступному [5]:

- розробка принципів державного управління;
- визначення функції державного управління;
- системний підхід до управління на рівні держави.

В широкому розумінні, поняття публічного управління можна визначити як виконання управлінських функцій на рівні державної влади, що визначається суспільними запитами та потребами.

Перші системи державного управління почали з'являтися ще за появи перших держав. Формою влади на той час була тиранія, що визначала безмежну владу однієї людини, що переходила у спадок. Проте, врано зазначити, що навіть у системі тиранії велику роль відігравали різні клани та управлінські еліти – релігійні кола, військові, місцева знать тощо. У різних цивілізаціях роль цих кланів була різною, проте вони завжди здійснювали великий вплив на суспільні процеси. До періоду стародавніх цивілізацій відносять і перші змоги нормативного регулювання процесів державного управління, наприклад, один із найбільш відомих історичних сводів законів є закони Хаммурапі, що визначали систему державної влади, ієрархію, права та обов'язки населення, регулювання економічні, соціальні, суспільні відносини, отже, по суті, встановлювали принципи управління на державному рівні. Цікавою була система державного управління стародавніх античних держав. Основою управління була аристократія – влада однієї групи людей, що володіла достатніми знаннями, навиками, була підготовлена до публічного управління. Антична філософія безпосередньо визначає унікальність системи державного управління, адже саме вона лежить в основі усіх соціальних процесів античності. Також, доцільно визначити розгалуження влади та систем управління через формування полісів, які могли суттєво відрізнитися принципами та методами державного устрою. У період середньовіччя привілейовані еліти формували оточення, наближене до монарха. Влада перебувала у руках одного володаря, проте, встановлювалася жорстка ієрархія при дворі, що стосувалася взаємовідносин, можливостей, економічних стосунків. Окремо доцільно визначити історичний період промислової

революції, який по суті кардинально змінив державний устрій, зробивши ключовими питання приватної власності та капіталу, що і визначав вплив на систему державного управління. У період 1920-1950 рр. політичні сили, що проголошували кардинальні ідеї соціального розвитку, зміни суспільного устрою, привілейованості певних верств населення, прийшли до влади у Європі. Ці кардинальні течії призвели до перебудови суспільних процесів та процесів державотворення після Другої світової війни. Глобальний розвиток систем державного управління був покладений в основу ключових завдань світових утворень – Організації Об'єднаних Націй, створеної з метою забезпечення миру, правопорядку та демократії у світі. Так, у 2005 році Всесвітня доповідь ЮНЕСКО «До суспільства знання» визначила підсумовані концепції переходу до «суспільства знань» [8]:

- пріоритетом є розвиток інтелектуального потенціалу, людський фактор становить фундамент суттєвих економічних зрушень на державному рівні;
- розвиток системи knowledge workers;
- постанова нових завдань та викликів перед системами управління окремих держав;
- пошук нових підходів до побудови державного управління, зокрема принципи публічного управління, що базуються на інтересах та потребах людей,
- розвиток взаємодії, співпраці та партнерства на рівні публічного, приватного та громадського сектору як окремих територій, так і на глобальному рівні,
- розвиваються держави, де інтелектуальні працівники є ключовими для ведення бізнесу, всі інші держави мають роль сировинних утворень.

Отже, як було зазначено і при проведенні аналізу теорій управління, так і за результатами аналізу теорій державного управління, ключовими факторами ефективності управлінських процесів на сьогодні доцільно визначити людський фактор, що формує основу інтелектуального капіталу, як базису розвитку держави та суспільства.

Висновки. В наш час продовжується розвиток теорій ефективного управління. У сучасному світовому порядку управління спостерігається високий динамізм розвитку. Це проявляється не тільки в прискоренні процесу оновлення професійних знань, навичок і умінь, але і в неухильному підвищенні ролі людських ресурсів та інтелектуального капіталу. Наразі настала доба інтелектуального розвитку, що визначає місце держави у глобальному просторі. Протягом всієї історії управління його пріоритети змінювалися. На сьогодні, людські ресурси визначають рівень розвитку, конкурентоздатність держави та формують її інтелектуальну основу.

Література:

1. Управління інноваційною діяльністю. Основи інноваційного менеджменту. Магістерський курс: підручник / Заг. ред. С.М. Ілляшенка. Суми : Університет. кн., 2015. 856 с

2. Палеха Ю. І. Ключі до успіху, або Організаційна та управлінська культури / Ю. І. Палеха. – К. : Вид-во Європ. ун-ту фінансів, інформ. систем, менеджменту і бізнесу, 2000. – 211 с.
3. Маршем В.І. . Історія управлінської думки: Підручник. - К.: Інфйра. - 731с. - 2005 р.
4. Simon H. Making Management Decisions : the Role of Instition and Emotion / H. Simon // Academy of Management Executive. – 1987. – Feb. – N 1. – P. 57-64.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с. 21.
6. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011.
7. Райт Г. Державне управління / Г. Райт. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
8. Волощук А.М. Концептуальні підходи до визна. чення змісту поняття державне управління / А. Волощук // Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і по. літичні науки. Випуск 17. — К., 2002. — 548 с.
9. Цветков В.В. Демократія — Управління — Бю. рократія: в контексті модернізації українського сус. пільства: монографія / В.В. Цветков, В.П. Горбатенко. — К.: Ін.т держави і права ім. В.М. Корецького НАН Ук. раїни, 2001. — 203 с.

References:

1. Illjashenka, S.M. (2015). *Upravlinnja innovacijnoju dijal'nistju. Osnovi innovacijnogo menedzhmentu [Management of innovation. Fundamentals of innovation management]*. Sumi : Universitet. Kn. [in Ukrainain].
2. Paleha, Ju. I. (2000). *Kljuchi do uspihu, abo Organizacijna ta upravlins'ka kul'turi [Keys to success, or Organizational and management culture]*. K. : Vid-vo Evrop. un-tu finansiv, inform. sistem, menedzhmentu i biznesu [in Ukrainain].
3. Marshem, V.I. (2005). *Istorija upravlins'koї dumki [History of managerial thought]*. K.: Infjra [in Ukrainain].
4. Simon H. Making Management Decisions : the Role of Instition and Emotion / H. Simon // Academy of Management Executive. – 1987. – Feb. – N 1. – R. 57-64.
5. Surmin, Ju. P. , Bakumenko, V. D., Mihnenko A. M., Kovbasjuka, Ju. V., Troshhins'kogo, V. P. (2010). *Enciklopedichnij slovník z derzhavnogo upravlinnja [Encyclopedic dictionary of public administration]*. K. : NADU [in Ukrainain].
6. Kovbasjuka, Ju. V. (2011). *Enciklopedija derzhavnogo upravlinnja [Encyclopedia of public administration]*. K. : NADU, 2011 [in Ukrainain].
7. Rajt, G. (1994). *Derzhavne upravlinnja [Public administration]*. K. : Osnovi [in Ukrainain].
8. Voloshhuk, A.M. (2002). *Konceptual'ni pidhodi do vizna. chennja zmistu ponjattja derzhavne upravlinnja [Conceptual approaches to recognition. reading the content of the concept of public administration]. Derzhava i pravo: zb. nauk. prac'. Juridichni i po. litichni nauki - State and law: collection. Science. wash. Legal and on. political science* 17, 548 [in Ukrainain].
9. Cvetkov, V.V. (2001). *Demokratija — Upravlinnja — Bju. rokratija: v konteksti modernizacii ukraїns'kogo sus. pil'stva [Governance - Bu. rocracy: in the context of modernization of Ukrainian society]*. K.: In.t derzhavi i prava im. V.M. Korec'kogo NAN Uk. Raїni [in Ukrainain].