

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.46>**І. А. Кононенко**кандидат педагогічних наук,  
докторант ННІ публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка**СУТНІСТЬ, СПІВВІДНОШЕННЯ, ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК  
КЛЮЧОВИХ КАТЕГОРІЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

У статті досліджено сутність основних категорій публічного управління, таких як «управління», «менеджмент», «державне управління», «самоврядування», «врядування», «адміністрування», «адаптивне управління». Охарактеризовано основні підходи до визначення сутності синергетики та соціосинергетики в контексті самоорганізації. Розкрито сутність теорії самоорганізації. Зазначено, що тривалість та успішність публічно-управлінської діяльності залежать від ефективності рішень, що приймаються на рівні самоврядування при вирішенні нагальних проблем. Зазначене потребує налагодження взаємозв'язку між усіма управлінськими підсистемами. Деталізовано погляди науковців щодо сутності соціально-управлінських механізмів організаційної впорядкованості демократичної держави. Наголошено, що соціально-управлінський механізм взаємодії людей розглядається як механізм розподілу повноважень між суб'єктами публічного управління, а відносини між людьми у процесі розробки й реалізації управлінських рішень у державних структурах, приватних і в громадських організаціях майже не відрізняються. Розмежовано поняття «управління» і «самоврядування» (різняються одне від одного становищем суб'єктів управління в процесі підготовки, ухвалення та реалізації управлінських рішень). Розкрито взаємозв'язок менеджменту, державного управління, публічного адміністрування, публічного управління. Окреслено сутність категорії «врядування». Наведено схему взаємозв'язку ключових категорій управлінської системи. Деталізовано сутність самоврядування як форми управління. Розкрито значення прямого самоврядування для управлінського процесу. Наголошено, що організація взаємодії суб'єктів управління має бути спрямована на суспільний розвиток. Наведено місце процесу прийняття та реалізації управлінських рішень у системі управління. Висвітлено деякі теоретичні основи адаптивного управління. Встановлено, що на практиці відокремити адаптацію від звичайної діяльності суб'єктів управління складно.

**Ключові слова:** менеджмент, адміністрування, державне управління, врядування, синергетика, соціосинергетика, самоврядування, адаптивне управління.

**Постановка проблеми.** Сучасний стан публічно-управлінської діяльності обумовлює пошук напрямів адаптації до зовнішніх умов шляхом вдосконалення системи управління. Тривалість таких процесів та їх успішність залежать від ефективності рішень, що приймаються на різних рівнях публічного управління при вирішенні нагальних проблем. Отже, сучасний етап розвитку країни зумовлює налагодження взаємозв'язку між усіма управлінськими підсистемами. При цьому важливо розглянути та деталізувати базові поняття, що використовуються в управлінській науці.

**Аналіз актуальних досліджень і публікацій.** У науковому дискурсі широко досліджуються питання сутності, співвідношення та взаємозв'язку різних категорій публічного управління. Г. Хакен (висвітлює питання самоорганізації); М. Туленков (розглядає сутність соціально-управлінських механізмів організаційної впорядкованості демократичної держави); С. Приживара (акцентує увагу на управлінні як специфічному виді діяльності); З. Балабаєва, П. Надолішній, А. Колодій (розглядають актуальні питання врядування); Г. Єльнікова, Т. Борова, О. Касьянова, Г. Полякова (опрацьовують напрями адаптивного управління) та інші. Водночас саме питання взаємозв'язку

ключових категорій публічного управління в науковому полі потребують більш глибоких досліджень.

**Мета статті** полягає в дослідженні сутності, співвідношення та взаємозв'язку між основними категоріями системи публічного управління, такими як «управління», «менеджмент», «самоврядування», «врядування» тощо.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Ще в античній філософії виникає розуміння взаємозв'язку управління та самоорганізації в суспільстві. Витоки самоорганізації соціальних систем пов'язують з філософією Демокрита. Водночас Платон та Арістотель стверджували про необхідність створення в суспільстві ієрархічних організованих управлінських структур, стабільність яких має забезпечуватись державною владою [1].

Сьогодні ж у науковій літературі продовжує розвиватися теорія соціальної самоорганізації (соціосинергетики або гомосинергетики). Синергетика (*synergeia*) дослівно перекладається з грецької як співпраця, спільна діяльність та є міждисциплінарним науковим напрямом, що пояснює самоорганізацію як процес упорядкування елементів одного рівня в системі за рахунок внутрішніх факторів, без специфічного зовнішнього впливу, а зовнішні умови можуть мати стимулюючий або пригнічуючий ефект. Її заснував 90-і рр. ХХ ст. Г. Хакен. Синергетика акцентує увагу на притаманності суперечностей і суспільству та природі, часова стабілізація між якими забезпечується балансом параметрів культурного розвитку і систематично порушується активністю самого суспільства. Тож, у фокус уваги потрапляють переважно антропологічні кризи, які є найбільш численними в наш час [2].

С. Попов зазначає, що «соціосинергетика – це теорія самоорганізації в системах різноманітної природи, вона має справу з явищами та процесами, у результаті яких у системі можуть з'явитися властивості, якими не володіє жодна з частин» [2]. Відповідно до теорії в результаті самоорганізації між частинами спочатку неупорядкованої системи виникає деяка форма загального порядку, в результаті чого з'являються одиниці наступного якісного

рівня. Тобто ця теорія вивчає процеси виникнення хаосу та порядку в соціальних системах. Соціосинергетична концепція застосовується для вивчення складних і неструктурованих систем (наприклад, таких як мережевий інформаційний простір). У межах соціосинергетики виділяють три групи позицій опонентів: 1) позиція тих, хто прагне діалогу; 2) позиція мовчазного неприйняття, а також «перехідні» позиції; 3) позиція тих, хто прагне суперечки [3]. Отже, перед соціосинергетикою постають актуальні проблеми, наукова розробка яких має допомогти пошуку шляхів вирішення глобальних цивілізаційних проблем [2].

М. Туленков [4] у своїх наукових роботах детально розглядає сутність соціально-управлінських механізмів організаційної впорядкованості демократичної держави та наголошує, що «зміна соціальних якостей індивідів викликає зміни їхніх потенційних можливостей стосовно реалізації своїх особливих і загального інтересів у межах суспільної системи». На думку М. Фламан, держава – це особливий соціальний інститут, що взаємодіє з громадянським суспільством [5]. Тобто М. Фламан вважає, що громадянське суспільство «розчиняється» в демократичній державі. На думку В. Острома [6], саме держава «розчиняється» у громадянському суспільстві [4].

Тобто соціально-управлінський механізм взаємодії людей розглядається як механізм розподілу повноважень між суб'єктами управління. Водночас відносини між людьми у процесі розробки й реалізації управлінських рішень майже не відрізняються в державних структурах, приватних і в громадських організаціях. Однак варто чітко розмежовувати такі поняття, як «управління» і «самоврядування», що відрізняються одне від одного становищем суб'єктів управління в процесі підготовки, ухвалення та реалізації управлінських рішень (рис. 1).

Сьогодні існує багато визначень терміна «управління», однак у його основі лежить англійське слово *manage* (управляти), від якого походить слово менеджмент (*management*). Так, С. Приживара [7] управління розглядає як діяльність,

предметом якої є діяльність інших людей, а метою – розвиток об'єкта управління. В. Кноррінг вказує, що «управління є процесом, а система управління – механізмом, який забезпечує цей процес» [8]. Г. Атаманчук наголошує, що управління має свідомий початок [9]. Враховуючи наявність великої кількості визначень, що класифікуються за різними групами (загальна, функціональна, процесуальна та суб'єктно-об'єктна) [10], зазначимо про основні категорії в контексті нашого дослідження: 1) *менеджмент* – процес, що складається з виконання певних функцій, спрямованих на досягнення цілей із раціональним використанням ресурсів, та вимагає володіння так званим «мистецтвом управління»; 2) в основу *державного управління* покладено класичне розуміння управління в державному секторі, що

було запропоноване М. Вебером. Початкове трактування державного управління полягає у внесенні організуючих, впорядкованих починань у життя, існування суспільства, людей і навколишнього середовища; 3) *публічне адміністрування* є переважно організаційно-розпорядчим методом. Адміністрування є прерогативою виконавчих органів влади або чиновників; 4) *публічне управління* – вплив суб'єкта управління (що володіє публічною владою) на об'єкт – суспільство (суспільні процеси, відносини) відповідно до покладених на нього суспільно значущих функцій і повноважень. Основною рисою теорії публічного управління є те, що вона розглядає людей з позиції активних учасників державного управління [11].

У контексті розвитку нових управлінських підходів, таких як нове державне

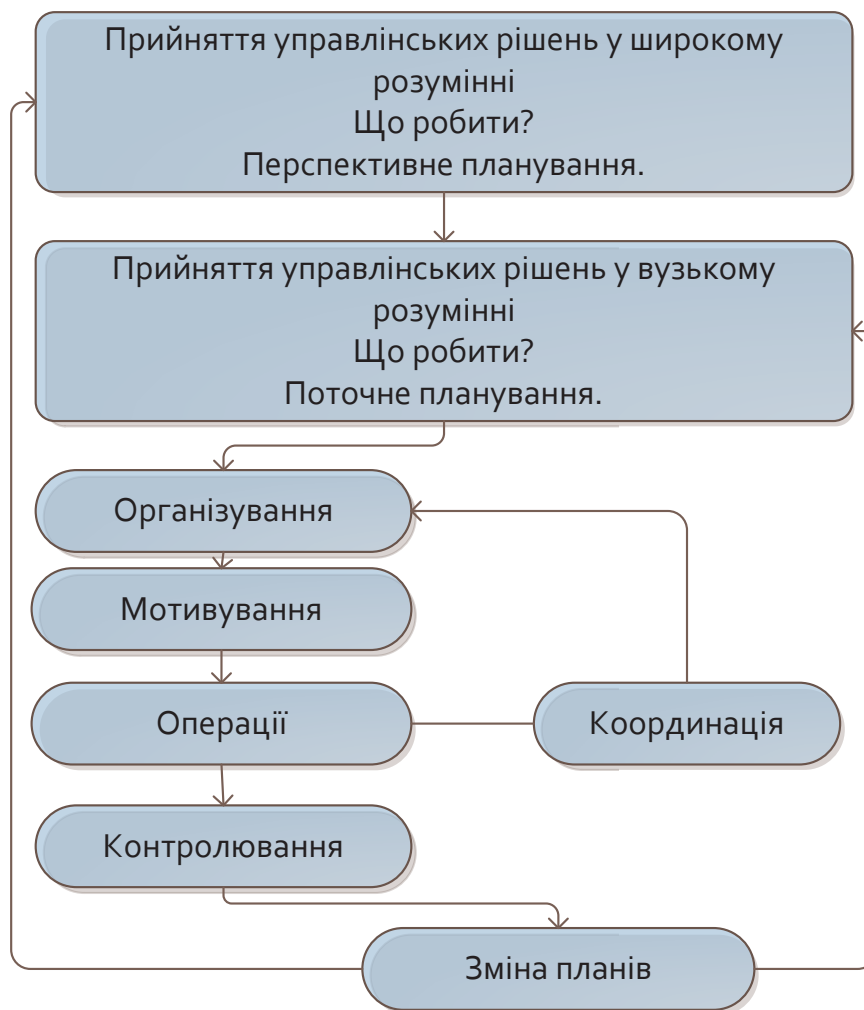


Рис. 1. Місце процесу прийняття та реалізації управлінських рішень у системі управління

управління (*New Public Management*) та добре врядування (*Good Governance*) акцентується увага на публічному управлінні. Публічне управління походить від латинського «*publicus*» та перекладається як суспільний, народний, державний. Уперше цей термін використав Д. Кілінг у 1972 році, зазначивши, що: «публічне управління – це пошук шляхів використання ресурсів у найкращий спосіб для досягнення пріоритетних цілей державної політики» [12].

3. Балабаєва, П. Надолішній досліджують питання теорії врядування та вказують на відмінність між «врядуванням» («*governance*») і «урядуванням» (охоплює виконавчо-розпорядчу діяльність органів державної влади та співвідноситься з поняттям «*government*»). Водночас А. Колодій співвідносить «урядування» і «врядування» між собою, наголошуючи, що різниці між цими словами не має, тому що є буквральним відтворенням змісту поняття «*government*», тоді як «*governance*» асоціюється з «публічним врядуванням». Тобто публічне врядування – різновид управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість усієї су-

спільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку [13] (рис. 2).

Самоврядування в науковому полі визначається як «форма управління, за якого суспільство, певна організація, господарська чи адміністративна одиниця тощо має право самостійно вирішувати питання внутрішнього керівництва» [14]. Характерною особливістю системи самоврядування є те, що в її межах зовнішній управлінський вплив відсутній, оскільки тут суб'єкт управління одночасно є його об'єктом. Наявність управлінського впливу є сутнісною ознакою соціального управління (суб'єктно-об'єктних організаційно-управлінських відносин). Однак наявність чи відсутність зовнішнього управлінського впливу, чи виокремлення суб'єкта й об'єкта управління є лише випадком прояву соціального управління.

Науковці наголошують, що самоврядування є «особливим видом соціального управління, за якого вплив на функціонування будь-якої соціальної системи здійснюється не ззовні, а зсередини за рахунок власних чинників, тобто шляхом широкого і активного залучення головних елементів цієї системи – людей до вирішення своїх внутрішніх проблем» [15]. Таким чином, дослідники доходять висновку, що управ-

лінський вплив у системі самоврядування, з одного боку, набуває ознак самовпливу (на власну життєдіяльність), а з іншого – такий вплив залишається управлінським. Участь у процесі підготовки, ухвалення, реалізації управлінських рішень та характер управлінських функцій у цьому процесі є важливими соціальними якими індивідів як суб'єктів управління, оскільки управлінські рішення відбивають інтереси громадянського суспільства саме тоді, коли люди беруть активну участь у всіх



Рис. 2. Схема взаємозв'язку ключових категорій управлінської системи

Джерело: побудовано авторкою

процесах. Лише за таких умов загальний інтерес більш повно відображає інтереси громадськості.

Кожен індивід одночасно належить до держави, тобто є суб'єктом управління (здійснює управлінський вплив на суспільство як об'єкт управління) та громадянського суспільства, тобто виступає об'єктом управління (піддається цьому впливу). У першому випадку індивід є носієм власного і загальносуспільного інтересу, а в другому – впливає на власний інтерес для його узгодження з інтересом інших індивідів, що в результаті приводить до узгодження й реалізації загального інтересу (пряме самоврядування).

Під прямим самоврядуванням (вид соціального управління) розуміють цілеспрямований самовплив людей на власну життєдіяльність заради узгодження спрямованості та змісту спільних дій [16]. Пряме самоврядування передбачає спільну участь людей у процесі розробки та реалізації управлінських рішень; однакове їхнє становище в цьому процесі; поєднання соціально-управлінських ролей у людині (носій і виразник власних інтересів) тощо [4]. Пряме самоврядування хоча й передбачає максимальне залучення людей, однак містить обмеження щодо організованої взаємодії, що науковці пояснюють дією «закону економії часу», згідно з яким ефективність управлінського процесу завжди залежить від витрат часу [17], а залучення значної кількості людей вимагає не лише часу на узгодження їхніх позицій, а й професійної управлінської підготовки [18]. Тому саме організація взаємодії суб'єктів управління має бути спрямована на суспільний розвиток, що включає не лише відповідні заходи (організаційні, політичні, соціальні, господарські тощо), а й поєднання різних видів діяльності (реалізація заходів, розподіл цілей, завдань і видів діяльності за виконавцями, терміни) [4].

Як відомо, державне управління та місцеве самоврядування є складовими єдиного процесу публічного управління суспільними справами. Основною відмінністю державної влади є її державний суверенітет (верховенство, незалежність, рівноправність на міжнародній арені тощо).

Водночас публічні владні повноваження органів місцевого самоврядування не поширюються на всю територію держави. Тобто місцеве самоврядування – дієвий соціальний механізм, що здатний безпосередньо впливати на владу й відповідати інтересам громади.

У такому випадку доцільним є використання основних характеристик адаптивного підходу для формування організаційно-управлінського механізму взаємодії суб'єктів публічного управління. Зазначимо, що теорію адаптації в науковій літературі називають також стратегією пристосування та в більшості наукових джерел розглядають у межах економічних систем або в межах деяких підсистем державного управління.

Теоретичні основи адаптивного управління висвітлюються в роботах Г. Єльнікової, яка під таким управлінням розуміє «процес взаємовпливу, що викликає взаємопристосування поведінки суб'єктів діяльності на діа(полі)логічній основі, що забезпечується спільним визначенням реалістичної мети з наступним поєднанням зусиль і самоспрямуванням дій на її досягнення» [19]. Адаптивне управління включає: створення умов для кожного окремого учасника; врахування індивідуальних потреб та цілей; реагування на соціокультурні зміни; створення умов для вибору стратегії поведінки; посилення ролі самоконтролю; самостійний вибір пріоритетів; поєднання самоуправління зі співуправлінням, що допомагає усвідомити дії та позиції всіх учасників взаємодії. Отже, адаптивне управління є процесом прийняття та реалізації управлінських рішень, що передбачає використання керуючого впливу, який здатен забезпечити адекватне реагування на зміни параметрів ендogenous чи екзогенного середовища всіх суб'єктів публічного управління.

Варто наголосити, що на практиці відокремити адаптацію від звичайної діяльності суб'єктів управління складно. Зазначене пояснюється постійними змінами процесів та дій. Тобто необхідно враховувати важливість пристосування суб'єктів публічного управління не лише до наявних загроз, а й до позитивних змін.

**Висновки.** Як відомо, демократична держава є соціально-політичною системою. Місце і роль держави в організації соціального порядку (як узгодженої взаємодії людей) має враховувати побудову організаційної взаємодії людей (суб'єктів управління) у процесі підготовки, ухвалення та реалізації управлінських рішень, оскільки соціальне становище безпосередньо впливає на загальний процес взаємодії. Метою досліджених складових публічного управління має бути подальший розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління, спрямованих на забезпечення громадян, рівень якого буде відповідати світовим стандартам.

#### Список використаної літератури:

1. Беленкова О.А. Социосинергетика о взаимосвязи управления и самоорганизации в социальных системах. *Вестник Башкирского университета*. 2012. Т. 17. №4. С. 1851-1856
2. Попов С.М. Синергетична методологія соціосинергетики як нового наукового напрямку. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2010. №42. С. 181-181
3. Теория социальной самоорганизации URL: <http://sociosynergetics.narod.ru/sociosynergy1.htm>
4. Туленков М. В. Організаційна взаємодія в демократичній системі соціального управління. К.: ІПК ДСЗУ, 2007. 102 с.
5. Flamant M. *Ne Liberaliszne contemporain*. Press Vniversitaires ole France, 1988. 249 p.
6. Остром В. Содержание американського федералізму: Пер. с англ. М.: Прогресс, 1989. 308 с.
7. Приживара С. В. Управління як специфічний вид діяльності / С. В. Приживара. *Державне будівництво*. 2012. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2012\\_1\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_9).
8. Кнорринг В. И. Искусство управления : учебник. М. : Изд-во БЕК, 1997. 288 с.
9. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. 4 изд. стер. М: Омега Л, 2006. С.41
10. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. / за заг. ред. Г. С. Одінцової. Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ, 2002. 492 с.
11. Михайловська О. В., Філіпова Н. В., Ладонько Л. С., Ткаленко Н. В. Аналіз теоретичних підходів до визначення сутності складових дефініцій публічного управління та адміністрування. *Університетські наукові записки*. 2016. № 2 (58). С. 241-253
12. Keeling D. *Management in Government*. London : Allen & Unwin, 1972. 216 p.
13. 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. Т. 8 : Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. 2011. 630 с.
14. Словник української мови: в 11 томах. Том 9, 1978. С. 32.
15. Булыгин Ю. Е. Организация социального управления. Словарь справочник. М.: Контур, 1999. 254 с.
16. Даль Р. О демократии: Пер. с англ. М.: Аспект Пресс, 2000. 233 с.
17. Лукашевич М. П., Туленков М. В. Менеджмент соціальної роботи: Теорія і практика. К.: Каравела, 2007. 296 с.
18. Дарендорф Р. Дорога к свободе: демократия и её проблемы в Восточной Европе. *Вопросы философии*. 1990. № 9. С. 28-42.
19. Адаптивне управління: сутність, характеристика, моніторингові системи: Кол. монографія /Г. В. Єльнікова, Т. А. Борова, О. М. Касьянова, Г. А. Полякова та ін. / За заг. ред. Г. В. Єльнікової. Чернівці: Технодрук, 2009. 572 с.

#### **Kononenko I. Essence, correlation, interrelation of key categories of public management**

*The article examines the essence of the main categories of public management such as "management", "public management", "public administration", "self-government", "administration", "adaptive management." The main approaches to determining the essence of synergetic and socio-synergetics in the context of self-organization are characterized. The essence of the theory of self-organization is revealed. It is noted that the duration and success of public management activities depend on the effectiveness of decisions taken at the level of self-government in solving pressing problems. This requires establishing a relationship between all management subsystems. The views of scientists on the essence of socio-managerial mechanisms of organizational orderliness of a democratic state are*

---

*detailed. It is noted that the socio-managerial mechanism of people's interaction is considered as a mechanism for the distribution of powers between subjects of public management, and the relations between people in the process of developing and implementing management decisions in state structures, private and public organizations are almost different. The concepts of "management" and "self-government" are differentiated (the position of management entities in the process of preparation, adoption, and implementation of management decisions differs from each other.). The interrelation of management, public management, public administration is revealed. The essence of the category "Management" is outlined. The scheme of the interrelation of key categories of the management system is given. The essence of self-government as a form of management is detailed. The importance of direct self-government for the management process is revealed. It is noted that the organization of interaction of management entities should be aimed at social development. The place of the process of making and implementing managerial decisions in the management system is given. Some theoretical foundations of adaptive management are highlighted. It is established that in practice it is difficult to separate adaptation from the usual activities of management entities.*

**Key words:** *management, administration, public administration, management, synergetic, socio-synergetics, self-government, adaptive management.*