

УДК 351

Еволюція основних концепцій публічного управління

EVOLUTION OF THE BASIC CONCEPTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

ШЕВЧЕНКО Наталія – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного управління та права, Комуніальний заклад вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради, вул. Володимира Антоновича, 70, м. Дніпро, 49006, Україна

SHEVCHENKO Nataliia – Doctor of Science in Public Administration, Professor, Head of Department of Public Administration and Law, Communal Institution of Higher Education «Dnipro Academy of Continuing Education» of Dnipropetrovsk Regional Council, 70, Volodymyr Antonovych St., Dnipro, 49006, Ukraine

ORCID <https://orcid.org/0000-0003-1559-1432>

Анотація. Стаття присвячена еволюції основних концепцій публічного управління, що розглядається через призму історичних періодів Середньовіччя, епохи Просвітництва, становлення капіталізму. Автор аналізує, як змінювались підходи до управління в контексті соціальних, економічних та політичних трансформацій, а також розглядає, як ці зміни відображались на сучасних концепціях управлінської науки. Публічне управління є ключовим елементом у забезпеченні ефективного функціонування державних інститутів, оскільки від його якості залежить здатність держави вирішувати складні проблеми, підтримувати стабільність і забезпечувати розвиток. У статті наголошується на значенні етики, прав людини та демократичних принципів, які залишаються актуальними для ефективного управління сьогодні, зокрема в умовах глобалізації, розвитку інформаційних технологій і соціальних трансформацій. Вивчення концепцій Т. Аквінського, Н. Макіавеллі, Д. Дідро, Ш. Монтеск'є, І. Канта та Г. Гегеля дозволяє встановити взаємозв'язок між історичними теоріями та сучасними підходами до публічного управління. Ідеї Т. Аквінського про гармонію між вірою і розумом, а також необхідність моральних принципів в управлінні, знаходять своє застосування в сучасній боротьбі з корупцією та зловживаннями владою. Ідеї Н. Макіавеллі про державу як органічну систему, яка залежить від ставлення народу та здатності правителів досягати результатів, мають глибоке значення в контексті сьогоденних викликів. Ідеї І. Канта про автономію особистості та свободу, а також Г. Гегеля про важливість виконання законів через освічених і свідомих чиновників, мають велике значення для розвитку етичного урядування. Загалом, стаття демонструє, як історичні концепції публічного управління формують основи сучасної управлінської теорії, сприяючи вдосконаленню управлінських практик в умовах глобальних змін, соціальних і політичних трансформацій. Визначено ключові тенденції розвитку публічного управління, а також обґрунтовано необхідність удосконалення методів та принципів управління для ефективною адаптації до змінюваного середовища.

Ключові слова: публічне управління, еволюція, концепція, управлінські теорії, еволюція публічного управління

Summary. The article is devoted to the evolution of the main concepts of public administration, which is considered through the prism of the historical periods of the Middle Ages, the Enlightenment, and the emergence of capitalism. The author analyzes how approaches to management changed in the context of social, economic, and political transformations, and also considers how these changes were reflected in modern concepts of management science. Public administration is a key element in ensuring the effective functioning of state institutions, since the ability of the state to solve complex problems, maintain stability, and ensure development depends on its quality.

The article emphasizes the importance of ethics, human rights, and democratic principles, which remain relevant for effective management today, in particular in the context of globalization, the development of information technologies, and social transformations. The study of the concepts of T. Aquinas, N. Machiavelli, D. Diderot, S. Montesquieu, I. Kant, and G. Hegel allows us to establish the relationship between historical theories and modern approaches to public administration. T. Aquinas's ideas about the harmony between faith and reason, as well as the need for moral principles in governance, find their application in the modern fight against corruption and abuse of power. N. Machiavelli's ideas about the state as an organic system that depends on the attitude of the people and the ability of rulers to achieve results, are of profound importance in the context of today's challenges. I. Kant's ideas about the autonomy of the individual and freedom, as well as H. Hegel's ideas about the importance of implementing laws through educated and conscious officials, are of great importance for the development of ethical governance. In general, the article demonstrates how historical concepts of public administration form the foundations of modern management theory, contributing to the improvement of management practices in the context of global changes, social and political transformations. The key trends in the development of public administration are identified, and the need to improve management methods and principles for effective adaptation to a changing environment is substantiated.

Key words: public administration, evolution, concept, management theories, evolution of public administration

Вступ. У сучасному світі публічне управління є ключовим для ефективного функціонування державних і громадських інститутів, оскільки від його якості залежить здатність суспільства розв'язувати проблеми, адаптуватися до змін і забезпечувати стабільний розвиток. Це забезпечує доступ громадян до послуг, дотримання верховенства права та ефективну роботу державних інститутів. Концепції публічного управління змінювались протягом історії, відображаючи соціально-економічні, культурні та політичні трансформації, зокрема через виклики, як-то економічні кризи, соціальні конфлікти та інновації. Сучасні виклики, такі як глобалізація, розвиток інформаційних технологій та зростаючі вимоги до прозорості та відповідальності, вимагають нових підходів до управління. Аналіз еволюції концепцій допомагає визначити найбільш успішні моделі управління і сформулювати рекомендації для вдосконалення публічного управління, що відповідає вимогам сучасного суспільства.

Аналіз останніх досліджень. Актуальність дослідження еволюції концепцій публічного управління зумовлена потребою в аналізі проблем, що постають перед управлінськими системами в умовах глобальних змін, економічної нестабільності та соціальних загроз. Швидкий розвиток технологій, екологічні кризи та зростаючий запит на прозорість і ефективність управління вимагають інноваційних підходів до організації публічного управління. Дослідження спрямоване на розробку нових теоретико-методологічних засад і механізмів для підвищення адаптивності та результативності управлінських систем, а також вдосконалення інтеграції між державними структурами, громадянським суспільством і приватним сектором для досягнення суспільного добробуту.

У наукових колах дослідження основних концепцій публічного управління здійснюється на перетині дисциплін управління, публічного адміністрування, менеджменту, права та інших соціальних наук. Значний внесок у розробку теоретичних і прикладних аспектів публічного управління зробили такі вчені, як В. Бакуменко [1], С. Кравченко [2], О. Босак [4], І. Вернудіна [5] та інші. Їхні роботи формують фундамент для системного аналізу еволюції концептуальних основ управління, який передбачає вивчення багатовекторних проблем сучасного державотворення, включаючи ефективність організації публічного сектору, інституційну спроможність держави, а також її здатність відповідати на нові виклики. Таким

чином, дослідження еволюції концепцій публічного управління є важливим для формування цілісного бачення перспектив його розвитку, вдосконалення теорії управління і підвищення ефективності публічного сектору у сучасних умовах.

Мета статті полягає у висвітленні етапів розвитку концепцій публічного управління, що вплинули на сучасну практику управління державними й громадськими структурами.

Виклад основного матеріалу. Дослідницькі погляди вчених на сутність «публічного управління» не мають єдиного тлумачення та узгоджених підходів. Одні, визначають «публічне управління як вплив суб'єкта, наділеного публічною владою, на об'єкт в цілях будь-яких суспільних інтересів» [1]. Інші, – як «нормотворчу, розпорядчу, контрольну, організаційну та іншу діяльність, здійснювану на основі встановлених норм, правил і процедур» [4]. Треті, – як «управління суспільством разом з товариством» [5]. Так само і розвиток основних концепцій публічного управління, розглядається різними науковцями по-різному. Деякі акцентують увагу на концепціях «нового публічного управління», яке орієнтується на ринкові механізми, ефективність і орієнтованість на результат. Інші підтримують ідеї «публічного управління», що базується на принципах демократії, прозорості та підзвітності влади перед громадянами. Зокрема, є концепції, які пропонують інноваційні підходи до інтеграції технологій та управлінських практик, орієнтуючись на розвиток електронного уряду та цифрових платформ для покращення взаємодії між державою та громадянами.

Еволюція основних концепцій публічного управління традиційно розглядається через виокремлення основних етапів його розвитку, кожен з яких відображає трансформацію суспільних потреб, переосмислення демократичних цінностей і пошук інноваційних моделей управління, що відповідають специфіці певного історичного періоду. Кожен етап характеризується як переосмисленням принципів публічного управління, так і адаптацією до нових соціально-економічних, політичних та культурних умов. Ці процеси пов'язані з пошуком нових форм демократії, що забезпечують ефективну участь громадян у прийнятті рішень, зміцнюють довіру до державних інститутів та адаптуються до змінюваних суспільних запитів. Разом із розвитком публічного управління зростають амбівалентні тенденції, зокрема прагнення до централізації поряд з попитом на децентралізацію, а також посилення бюрократичної раціоналізації на фоні потреби в гнучкості. Формування нових моделей управління стало відповіддю на складні суспільні проблеми і вимагало інноваційних підходів, орієнтованих на результат, прозорість, підзвітність і залучення зацікавлених сторін, спрямованих на інтеграцію держави, суспільства та бізнесу в управлінські процеси.

Необхідність управління виникає з формуванням колективних організацій. В первісному суспільстві, з поділом праці, постала потреба в координації діяльності різних груп, що виконували вожді племен і ради старійшин. З розвитком писемності і утворенням держави виникає потреба в законах, що регламентують соціальні процеси, як це свідчать законодавчі акти Шумеру, Єгипту, Вавилону, Македонії, Персії, Китаю та Індії, де існували ієрархічні структури управління [8]. Важливими досягненнями в управлінській культурі стала діяльність Давньої Греції, зокрема Солон, афінського політика і реформатора. Він запровадив тимократичну систему управління, де громадяни мали право на політичну діяльність залежно від їхніх доходів. Солон підкреслював важливість справедливості та поміркованості, втілену в принципі «усе в міру» [10]. Сократ визначив два основні питання управління: хто має право управляти та на яких принципах це має ґрунтуватися, наголошуючи на професіоналізмі, законах і справедливості. Платон розвивав ідею системності в управлінні, що стало основою для кібернетики. Арістотель наголошував на практичних аспектах управління, вважаючи, що

воно має базуватися на чесності та справедливості. Ульпіан вніс розуміння управління через поділ права на публічне та приватне. Ідеї давньогрецьких і римських мислителів стали основою управлінської теорії [8].

Сократ підкреслював, що управління має базуватися на професіоналізмі, законах і справедливості, що є важливим для боротьби з корупцією та прозорості в управлінні. Ідея Платона про системність стала основою для сучасних підходів до інтеграції різних секторів управління. Арістотель наголошував на моральних засадах і застерігав від зловживання владою, що залишається важливим у боротьбі з корупцією. Ульпіан доповнив розуміння управлінської культури через поділ права на публічне та приватне, що є актуальним для регулювання бізнесу і забезпечення балансу між громадянами та державою. Ідеї античних мислителів залишаються важливими орієнтирами для сучасних теорій публічного управління, що допомагають відповісти на виклики глобалізації, технологічних інновацій та соціальної нерівності.

Етап формування принципів управлінської культури в Середньовіччі ознаменувався залученням нових народів і зародженням національних культур, що сприяло соціокультурним змінам. З XI століття з'явилися елементи нової міської культури, розвивалися торгівля, ремесло і формувалися міські комуні. Соціальні й політичні зміни призвели до нових ідей в управлінні. Т. Аквінський вважав, що управління повинно базуватися на гармонії між вірою і розумом для збереження суспільної злагоди та миру, і попереджав про зловживання владою [3]. Н. Макіавеллі розглядав державу як органічну систему, успіх якої залежить від ставлення народу, а не від мети, що виправдовує засоби [9]. Т. Мор виступав за ідеальну систему управління, де все чесно і справедливо, а посадові особи обираються на основі заслуг. Т. Гоббс вважав, що суспільство повинне бути організоване на основі договору, а верховна влада забезпечує його виконання [7]. М. Падуанський, у свою чергу, підкреслював роль народу як законодавця та пропонував відокремлення церкви від держави для забезпечення ефективного управління [6].

Ідеї, висловлені в Середньовіччі, мають актуальність і в сучасному світі, де питання управління, війни та стабільності держави залишаються важливими. Зокрема, ідеї Н. Макіавеллі про державу як органічну систему, яка залежить від ставлення народу та здатності правителів досягати результатів, мають глибоке значення в контексті сьогоденних викликів. Макіавеллі підкреслював, що успіх держави не обмежується лише моральними принципами, а значною мірою залежить від конкретних результатів, які досягає влада, навіть якщо для цього доводиться застосовувати радикальні або не зовсім етичні методи. В його концепції центральним є принцип «мета виправдовує засоби», який стосується не лише політичних стратегій, а й управлінських рішень, особливо в умовах кризи або війни [9].

Цей підхід актуальний у сучасних геополітичних умовах, коли держави часто змушені ухвалювати складні рішення для збереження стабільності, іноді відходячи від етичних норм чи використовуючи силу. Наприклад, у війні чи конфлікті держави можуть вибирати між військовою силою та дипломатичними ініціативами, що може призвести до програшу. Макіавеллі вважав, що лідери повинні діяти в інтересах держави, навіть якщо це вимагає жорстких рішень. Сьогодні цей принцип проявляється в політиці через військові дії, санкції та стратегічні альянси. Водночас зростає роль етики у міжнародних відносинах, де застосування сили може мати катастрофічні наслідки. Тому в умовах війни необхідно обачно балансувати між силою і моральними принципами, враховуючи внутрішній і міжнародний контекст. Ідеї Макіавеллі зберігають свою значущість, але мають бути адаптовані до нових реалій, з акцентом на етичні та міжнародно-правові норми.

Період становлення капіталістичних відносин ознаменувався появою нових теорій, концепцій та принципів управління. Серед філософів цього часу можна виділити Б. Спінозу,

Ж.-Ж. Руссо, Д. Дідро, Ш. Л. Монтеск'є, І. Канта, Г. Гегеля та ін. Проте важливо зазначити, що філософи цієї епохи здебільшого розглядали «чисто філософські» аспекти управління, тобто теоретичні моделі управління та ідеальні образи управлінців, які повинні були володіти високою моральністю, відповідальністю та етичними чеснотами [8]. Зокрема, Д. Дідро вважав, що управлінська культура має ґрунтуватися на естетичному ідеалі, нерозривно пов'язаному з соціальним і етичним ідеалом. Ш. Л. Монтеск'є, після Дж. Лока, одним із перших розробив витоки лібералізму як державної ідеології, заклав основи представницької демократії, підкреслюючи, що рівень управлінської культури законодавців прямо впливає на законодавство в країнах. І. Кант стверджував, що управління не повинно бути примусовим, оскільки людина є метою сама по собі, а не засобом для досягнення чужих цілей. Г. Гегель розглядав управління як діяльність, пов'язану з виконанням законів, і зазначав, що «стан, до якого належать державні чиновники, є осередком державної свідомості та видатної освіченості» [8]. Тому він є головною опорою держави.

Ідеї філософів періоду становлення капіталізму мають зв'язок з сучасними викликами публічного управління, оскільки їхні концепції залишаються актуальними в умовах глобалізації, демократії та соціальних змін. Б. Спіноза наголошував на важливості моральних засад у політичному управлінні, що важливо для боротьби з корупцією і створення прозорих систем управління. Ідеї Ж.-Ж. Руссо про суспільний договір і рівність громадян актуальні в контексті прав людини та соціальної справедливості. Дідро підкреслював необхідність моралі та етики в управлінні, важливих для сучасних гуманістичних підходів. Ідеї Ш. Л. Монтеск'є щодо лібералізму та демократії залишаються значущими у формуванні стабільних демократичних інститутів. І. Кант наголошував на важливості індивідуальних прав, що є основою сучасних правових систем. Г. Гегель вважав важливою роль державних чиновників у забезпеченні високих стандартів правління. Ідеї цих мислителів є важливими настановами для вирішення сучасних проблем управлінської культури, таких як боротьба з корупцією, забезпечення демократії, прав людини та етики в управлінні.

Таким чином, дослідження еволюції публічного управління передбачає не лише аналіз історичних трансформацій, але й виявлення взаємозв'язку між розвитком управлінських концепцій і змінними суспільними реаліями. Це дозволяє сформулювати основні тенденції розвитку сучасних підходів до публічного управління, визначити їхні перспективи та запропонувати рекомендації для подальшого вдосконалення управлінської практики. Загалом, ідеї цих етапів формують основи сучасної управлінської теорії, акцентуючи увагу на важливості етики, прав людини, демократичних цінностей і ефективного управління, що є важливим у вирішенні сьогоденних глобальних викликів, таких як політична поляризація, соціальна нерівність та технологічні трансформації.

Висновки. Ідеї трьох етапів розвитку концепцій публічного управління – Середньовіччя, Просвітництва та становлення капіталізму – залишаються актуальними сьогодні в умовах глобальних змін та демократичних викликів. Середньовіччя заклало основи взаємодії влади та моралі, зокрема в ідеях Т. Аквінського про гармонію між вірою і розумом, що важливо для розвитку етики управлінських практик. Етап Просвітництва акцентував на правах людини і соціальних договорах, що є основою сучасних правових систем і демократичних інститутів. Ідеї Канта і Гегеля про свободу особистості та роль свідомих чиновників важливі для етичного урядування. Становлення капіталізму принесло концепції морального управління, правових обмежень і прав людини, що важливі в умовах викликів популізму та авторитаризму. Розвиток теорій демократії та етики управлінця допомагає формувати справедливі та ефективні політичні системи.

Список використаних джерел

1. Бакуменко В. Д. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління* : зб. наук. пр. Академії муніципального управління. 2015. № 1. С. 8–26.
2. Бакуменко В. Д., Кравченко С. О. Загальна теорія реформ як наукова основа реформування державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління* : Державне управління. 2009. № 2. С. 19–28.
3. Баумейстер А. Тома Аквінський : вступ до мислення : Бог, буття і пізнання. Київ : Дух і Літера. 2012. 408 с.
4. Босак О. З. Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні. Реформа публічного управління в Україні : виклики, стратегії, майбутнє : монографія. Київ : К.І.С., 2009. 240 с.
5. Вернудіна І. В. Особливості публічного управління в Україні : цивілізаційний поступ та сучасні виклики. *Публічне управління : шляхи розвитку*. Матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (26 листопада 2014 р.). Київ : НАДУ 2014. С. 30–32.
6. Демиденко Г. Історія вчень про право і державу. Харків : Консул. 2004. 232 с.
7. Кисельов С. Гоббс Томас. Політична енциклопедія. Київ : Парламентське вид-во. 2011. 149 с.
8. Козюра В., Ящуринський Ю. Еволюція управлінської думки : нарис історії розвитку теорії соціального управління. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал». 2008. 288 с.
9. Макіавеллі Н. Державотворець / пер. з італ. Валентина Балог. Київ : Арії, 2015. 223 с.
10. Плутарх. Порівняльні життєписи. Київ : Дніпро, 1991. 437 с.

References

1. Bakumenko, V. D. (2015). Publichne administruvannya yak protses vyroblennia, pryiniattia ta vykonannya upravlinskykh rishen [Public administration as a process of developing, adopting and implementing management decisions]. *Naukovi rozvidky z derzhavnoho ta munitsypalnoho upravlinnia* : zb. nauk. pr. Akademii munitsypalnoho upravlinnia. 1. (8–26). [in Ukrainian].
2. Bakumenko, V. D. Kravchenko, S. O. (2009). Zahalna teoriia reform yak naukova osnova reformuvannya derzhavnoho upravlinnia [General theory of reforms as a scientific basis for public administration reform]. *Nauk. visn. Akad. munitsyp. upr. : Derzhavne upravlinnia*. 2. (19–28). [in Ukrainian].
3. Baumeister, A. (2012). Toma Akvinskyi : vstup do myslennia : Boh, buttia i piznannia [Thomas Aquinas : Introduction to Thinking : God, Being, and Knowledge]. Kyiv: Dukh i Litera. [in Ukrainian].
4. Bosak, O. Z. (2009). Stanovlennia ta rozvytok systemy publichnoho upravlinnia v Ukraini [Formation and development of the public administration system in Ukraine]. *Reforma publichnoho upravlinnia v Ukraini : vyklyky, strathii, maibutnie : monohrafiia*. Kyiv : K.I.S. [in Ukrainian].
5. Vernudina, I. V. (2014). Osoblyvosti publichnoho upravlinnia v Ukraini : tsyvilizatsiinyi postup ta suchasni vyklyky [Peculiarities of public administration in Ukraine : civilizational progress and modern challenges]. *Publichne upravlinnia : shliakhy rozvytku*. Mater. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uch. (26 lystopada). Kyiv : NADU. 30–32. [in Ukrainian].
6. Demydenko, H. (2004). Istoriia vchen pro pravo i derzhavu [History of teachings on law and the state]. Kharkiv : Konsul. [in Ukrainian].
7. Kyselov, S. (2011). Hobbs Tomas [Hobbes Thomas]. Politychna entsyklopediia. Kyiv : Parlamentske vyd-vo. [in Ukrainian].
8. Koziura, V. Yashchurynskiy, Yu. (2008). Evoliutsiia upravlinskoï dumky : narys istorii rozvytku teorii sotsialnoho upravlinnia [The Evolution of Management Thought : A Sketch of the History of the Development of Social Management Theory]. Kyiv : DP «Vyd. dim «Personal». [in Ukrainian].

9. Makiavelli, N. (2015). Derzhavotvorets [Statebuilder] / per. z ital. Valentyna Baloh. Kyiv : Arii. [in Ukrainian].

10. Plutarkh. (1991). Porivnialni zhyttiepysy [Comparative biographies]. Kyiv : Dnipro. [in Ukrainian].