

УДК 35.072.2

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2021.1.2>

## ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ НАУКИ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»

**Вольська О.М.** – доктор наук з державного управління,  
професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування  
Херсонського державного аграрно-економічного університету  
ORCID: 0000-0001-5047-4579

У статті досліджуються історичні аспекти становлення науки «Державне управління». Соціально-економічні процеси держави ґрунтуються на двох взаємопов'язаних явищах: сутності суб'єкта управління та специфіці об'єктів, що управляються. Саме вони зумовили необхідність виникнення науки, яка б досліджувала специфіку соціального й економічного розвитку країни на державному рівні. Така наука виокремилась у самостійну наукову галузь у ХХ ст., отримавши назву «державне управління», а після середини ХХ ст. «публічне управління». В Україні вона з'явилася лише після здобуття незалежності, але її принципи, методи, механізми можна спостерігати на всіх етапах розвитку людства.

Автор статті досліджує три етапи вивчення державного та публічного управління: етап зародження державного управління як науки; етап становлення державного управління як науки; етап застосування державного управління в сучасному суспільстві.

Проведене дослідження процесу становлення державного управління як науки та визначення соціальної складової як невід'ємної його частини дозволило створити теоретичну основу для аналізу проблемних питань соціального розвитку України. На основі проведеного дослідження можна створити власну українську модель соціальної держави, яка допоможе підвищити рівень економічного й соціального розвитку країни.

**Ключові слова:** державне управління, суб'єкт управління, об'єкт управління, модель соціальної держави.

### **Volska O.M. Historical aspects of the formation of science “Public Administration”**

*The article examines the historical aspects of the formation of science “Public Administration”.*

*Socio-economic processes of the state are based on two interrelated phenomena: the essence of the subject of management and the specifics of the managed objects. It was they who necessitated the emergence of science that would study the specifics of social and economic development of the country at the state level. Such science became an independent scientific field in the twentieth century, receiving the name “public administration”, and after the middle of the twentieth century. “Public administration”. It appeared in Ukraine only after gaining independence, but its principles, methods and mechanisms can be observed at all stages of human development.*

*The author of the article explores three stages of the study of public and public administration: the stage of the emergence of public administration as a science; stage of formation of public administration as a science; stage of application of public administration in modern society.*

*The study of the process of formation of public administration as a science and the definition of the social component as an integral part of it allowed to create a theoretical basis for the analysis of problematic issues of social development of Ukraine. Based on the study, you can create your own Ukrainian model of the welfare state, which will help increase the level of economic and social development of the country.*

**Key words:** public administration, subject of management, object of management, model of social state.

Соціально-економічні процеси держави ґрунтуються на двох взаємопов'язаних явищах: сутності суб'єкта управління та специфіці об'єктів, що управляються. Саме вони зумовили необхідність виникнення науки, яка б досліджувала специфіку соціального й економічного розвитку країни на державному рівні. Така наука виокремилась у самостійну наукову галузь у ХХ ст., отримавши назву «державне управління», а після середини ХХ ст. «публічне управління». В Україні

вона з'явилася лише після здобуття незалежності, але її принципи, методи, механізми можна спостерігати на всіх етапах розвитку людства.

Вивченням державного управління та публічного управління займалися вітчизняні й зарубіжні науковці від стародавніх часів до сучасності. Усі дослідження можна поділити на три основних етапи:

1. Етап зародження державного управління як науки.
2. Етап становлення державного управління як науки.
3. Етап застосування державного управління в сучасному суспільстві.

Перший етап починається з досліджень Стародавньої Греції та завершується наприкінці XIX ст. На основі праць Платона, Аристотеля, Н. Макіавеллі, Т. Мора, Т. Гоббса можна проаналізувати процес зародження науки «державне управління» [1], [2], [3], [4].

У роботі «Держава» Платон запропонував своє бачення ідеальної держави, відзначаючи, що управління є важливим елементом системи життєзабезпечення суспільства, від якості якого залежить добробут населення країни. У праці вченого окреслено основні риси державного управління, а саме владний вплив держави через необхідні важелі на суспільну систему. Суспільна система, на думку Платона, ґрунтується на двох класах: багатих і бідних. Нерівність виникає із самої природи людей, через що є нездоланною. Справедливим є одержання кожною людиною своєї частки відповідно до своїх здібностей. Людина здатна на обмежені вчинки у рамках своїх потреб, які можуть бути різноманітними й навіть безмежними. Таким чином, виникає суперечність між потребами людей і можливостями їх задоволення. Саме утворення держави допоможе вирішити цю суперечність, за думкою Платона через утворення держави (поділ праці між людьми). Основним принципом побудови держави в праці «Держава» є поділ праці [1]. Його можна порівняти з основним із принципів сучасного державного управління – поділом влади, який полягає в тому, що державна влада здійснюється на засадах поділу на законодавчу, виконавчу й судову, передбачає самостійність органів, що належать до різних гілок влади, здатність забезпечити механізм стримувань і противаг з метою запобігання надмірному посиленню чи піднесенню якоїсь із гілок над іншими, захопленню ким-небудь влади або присвоєнню владних повноважень [5].

Аристотель у праці «Політика», як і Платон, запропонував власне бачення «найкращої держави». Її основою, на думку вченого, є громадяни, які володіють «власністю середньою, але достатньою», оскільки «середній достаток з усіх благ найліпший». «Політика» Аристотеля складається з восьми книг, кожна з яких дає характеристику складових держави, які, на нашу думку, є принципами й механізмами державного управління.

Перша книга присвячена дослідженню спілкування, яке з сучасного погляду можна трактувати як принцип об'єктивності. Аристотель визначає державу як спілкування, організоване заради суспільного блага. Він відзначає: «Спілкування виникло природним шляхом для задоволення повсякденних потреб». Принцип об'єктивності державного управління ґрунтується на наявності об'єктів управління. Головним об'єктом є спілкування суб'єктів управління, які взаємодіють і отримують продукт цієї взаємодії – управлінські рішення. Г. Атаманчук, розглядаючи сутність керованих об'єктів, відзначає: «У суспільних відносинах, різних видах діяльності й різноманітних соціальних ролях держава управляє не всіма, а тільки тими їхніми проявами, сторонами, взаємозв'язками, які мають значення для всього суспільства, до реалізації загальних потреб, інтересів і цілей» [6].

Іншими словами, держава починає управляти відправною точкою цих взаємозв'язків, тобто спілкуванням.

У другій книзі Аристотель критикує ідеальну державу Платона, відстоюючи необхідність наявності в державі приватної власності, тобто порушує проблему економічного механізму державного управління.

Третя книга розглядає проблему громадянства. Як і Платон, Аристотель, описує принцип державного управління – розподіл влади між монархією, аристократією та політією.

У четвертій книзі аналізується принцип демократизму державного управління. Автор виділяє п'ять елементів, з яких складається держава, а також визначає роль середнього класу як домінуючої частини суспільства.

П'ята книга описує принцип законності державного управління. У ній пропонується зміцнення влади закону через посилення обов'язків і «формування в громадян різних побоювань».

Шоста книга аналізує розходження між демократією й олігархією.

Сьома – ілюструє соціальний механізм державного управління, а саме завдання держави. На думку Аристотеля, це забезпечення населення їжею, комфортом, захистом, добробутом, релігією та справедливістю.

Восьма книга порушує проблему «виховання молоді», тобто торкається складової соціального механізму державного управління – духовної сфери [2].

Отже, як бачимо, у працях давньогрецьких філософів окреслюються соціальні засади державного управління.

Починаючи з XV ст., риси державного управління визначаються в роботах італійського політичного діяча Н. Макіавеллі. У працях «Государ» і «Міркування на першу декаду Тита Лівія» він розглядає державу як політичний стан суспільства: відносини панівних і підвладних, наявність організованої політичної влади, установ, законів. Основна ідея Н. Макіавеллі – у політиці слід спиратися на силу, а не на мораль, якою можна знехтувати заради досягання благої мети (відома цитата автора: «Мета виправдовує засоби»). Він відзначає: «Монарх мусить бути одночасно людиною і звіром, левом і лисицею. Він не повинен дотримувати слова, якщо це може повернутися проти нього. Я наслідуюся стверджувати, що бути завжди чесним украй не вигідно; з іншого боку, корисно здаватися благочестивим і правдивим, гуманним і щирим. Ніщо не є таким корисним, як вигляд доброчесності» [3]. Дослідження вченого стосувалися реалії того часу, хоча, на нашу думку, вони актуальні й сьогодні, наприклад, при розв'язанні проблеми посилення державної влади (принцип «сильної руки»), яка повинна спиратися на державне управління.

У XV ст., в Англії Т. Мор створив «Утопію». Цю працю можна розглядати через призму соціалістичних ідей з наявністю демократії у повному розумінні цього поняття. «Утопія» – це держава, яка має всі риси ідеальної держави, навіть більш ідеальної, ніж «Держава» Платона. Риси сучасного державного управління (місцевого самоврядування) можна спостерігати на прикладі виборної системи Утопії: існує місцева рада, яку очолює голова (князь). Князя обирають із кандидатів, запропонованих народом. Важливі справи міста вирішують народні збори [4].

Пізніше в Англії з'являється праця, яка відстоює ідею, протилежну до тої, що викладена в «Утопії», – це «Левіафан» Т. Гоббса. У цій роботі також окреслюються риси державного управління, однак разом із позитивними моментами спостерігаються й негативні риси, як і в концепції Н. Макіавеллі. Їх можна назвати реалістичними, вони з'являються як негативні наслідки державного управління. При створенні «Левіафану» (повна назва – «Левіафан, або Матерія, форма і влада

держави церковної й цивільної») Т. Гоббс відштовхується від постулату про природний стан людей «Bellum omnium contra omnes» («Війна всіх проти всіх») і розвиває ідею «Homo homini lupus est» («Людина людині вовк»). Люди, усвідомлюючи неминучість винищення при тривалому перебуванні в такому стані, для збереження свого життя і спільного миру відмовляються від частини своїх «природних прав» і згідно з негласною суспільною угодою наділяють ними того, хто зобов'язується зберегти вільне використання прав, що залишилися, тобто державу. Державі – союзу людей, у якому воля одного (держави) є обов'язковою для всіх, передається завдання регулювання відносин між людьми.

Перейдемо до розгляду другого етапу становлення державного управління як науки, простеживши наявність у ньому соціальної складової. Цей етап представлено таким класиками управлінської думки, як Л. Г'юмек, Ф. Тейлор, М. Саймон, Л. Ерхард, Г. Мюрдаль та ін. Його початком можна вважати визнання управління як науки. Лютер Г'юмек, теоретик у галузі управління, заявляє, що управління стає наукою тому, що, по-перше, систематично вивчає явища, які можна згрупувати в різні теорії; по-друге, намагається з'ясувати, чому і як люди систематично працюють разом для досягнення певних цілей; по-третє, прагне зробити ці системи співробітництва кориснішими для людства. Основа будь-якої науки – це можливість об'єктивно вимірювати явища, що вивчаються. Багато процесів в управлінській практиці важко піддаються вимірюванню через відсутність механізму їх опису й аналізу. Це дає підстави визначити управління як мистецтво, оволодіти яким можливо тільки маючи певний досвід та унікальні організаторські уміння та навички.

Про те, що державне управління – це складна наука, свідчить головний аргумент науковості – наявність загальних принципів, які визначають різні аспекти управління системами, а також власні конкретні методики здійснення процесу державного управління [1].

Державне управління суспільними процесами, соціально-економічним розвитком держави здійснюється через органи публічної влади (органи державної влади та місцевого самоврядування).

Потужним поштовхом до розвитку управління стала промислова революція XVIII ст., коли здійснювався перехід до великих підприємств. Унаслідок цього в США з'явилися школи менеджменту, які в основному розглядали управління підприємствами. У 1911 р. вийшла книга Ф. Тейлора «Принципи наукового управління», присвячена опису концепції наукового управління. Завдяки цій роботі управління почало широко визнаватися як самостійна галузь наукових досліджень. Але всі школи управління, які виникали у світі на початку XX ст., приділяли увагу лише характеристичі менеджменту організацій, процесів і принципів управління організацією як системою.

Риси державного управління як науки розглядаються в дослідженнях учених лише після світової кризи 1929-1933 рр. Саме тоді спостерігається активне втручання капіталістичних держав у розвиток економічного життя. Яскравим прикладом цього є економічна реформа Л. Ерхарда, яка докорінно змінила соціально-економічне життя Західної Німеччини. Головним у цій реформі був акцент на розв'язанні соціальних проблем держави. Її соціальним завданням став не розподіл соціальних благ, а забезпечення умов діяльності індивідів, здатних створити ці блага й самостійно піклуватися про себе. Цей принцип було покладено в основу всієї державної політики та створення необхідних умов для «економічного дива».

Саме завдяки Л. Ерхарду до широкого наукового обігу ввійшов термін «соціальна держава» на протипагу державі монетарного типу. Соціальна держава – це

тип держави, що втілює в життя сильну соціальну політику в інтересах своїх громадян. До речі, у Конституції України відзначається (ст. 1), що Україна – соціальна держава. Держава, у якій органи публічної влади дбають про підвищення рівня життя населення країни. Але на сьогодні це твердження майже не спрацьовує, соціальні проблеми ще більше загострюються. Усі позитивні наслідки економічної реформи Л. Ерхард сформулював у праці «Добробут для всіх» [7].

Ідею «соціального ринкового господарства» підтримав Г. Мюрдаль – творець «шведської моделі соціалізму». Учений був прихильником соціальної орієнтації економіки держави. На його думку: «Головне в «державі добробуту» – це соціальний захист населення, під яким розуміється система законодавчих, економічних, соціальних і соціально-економічних гарантій, рівні умови для підвищення добробуту за рахунок особистого трудового внеску, економічної самостійності й підприємництва – для працездатного населення, створення відповідного рівня життєзабезпечення для непрацездатних громадян» [8].

Етап застосування державного управління в сучасному суспільстві представлено науковими розробками таких відомих теоретиків і практиків державного управління, як: Дж. Шафрітц, Д. Розенблум, Е. Херрінг, В. Козбаненко [9], Ф. Шамхалов [10]. Визначальною рисою цього етапу є спрямування досліджень на соціальну складову державного управління. Спираючись на праці відомих вітчизняних і зарубіжних учених, насамперед В. Авер'янова [11], Г. Атаманчука [6], П. Надолішнього [12], Н. Нижник [107], В. Цветкова [201], [202], наведемо визначення державного управління за В. Цветковим.

Державне управління – це особливий різновид соціального управління, соціально-політична функція держави, зумовлена об'єктивними потребами забезпечення цілісності суспільства, його функціонування і поступального розвитку [13]. На думку Г. Атаманчука, державне управління має складову під назвою «соціальна ефективність державного управління». Соціально ефективним, як вважає вчений, є управління з боку органів державної влади й місцевого самоврядування, які повинні забезпечити сприятливі умови й комплексний розвиток життєдіяльності людей підвідомчої території. На соціальний ефект повинна орієнтуватися діяльність громадських об'єднань (суб'єктів громадського управління), що зумовлено їх природою [10].

У науковій літературі з державного управління використовуються поняття: «загальна ефективність державного управління»; «соціальна ефективність державного управління»; «організаційна ефективність державного управління».

Всі ці поняття мають деяку схожість, в загальній ефективності державного управління це перш за все ступень досягнення цілей соціального розвитку держави з використанням визначеного виду витрат на цій соціальний розвиток (бюджетні кошти на соціальні виплати та розвиток галузей соціальної сфери та ін.) Також ефективність державного управління може бути результатом діяльності апарату управління, що включає мету, способи, процес і результат.

До проблеми соціальної складової державного управління звертався Е. Херрінг у своїй праці «Державне управління та інтереси держави». Він відзначав, що для добробуту в країні керівництво держави повинно враховувати інтереси всіх громадян та для цього застосовувати переговорний процес. Е. Херрінг дотримувався тієї думки, що державні службовці повинні бути посередниками між урядом та населенням країни та вирішувати інтереси всіх груп населення країни [7].

До соціальної складової державного управління входить багато понять: соціальна держава, соціальний розвиток, соціальна політика, соціальна сфера, соціальна ефективність, соціальне забезпечення.

Поняття соціальної держави включає всі перераховані категорії. На думку В. Скуратівського, соціальна держава вирішує свої завдання через урахування соціальних аспектів суспільного розвитку. Діяльність держави реалізується через соціальний розвиток, який у свою чергу проявляється через соціальну політику, ефективність якої визначається насамперед соціальною спрямованістю діяльності держави, забезпеченням соціальних прав і свобод громадян, створенням умов для реалізації соціального потенціалу людини.

Головною метою соціальної держави є ефективність соціального розвитку, сутність якого полягає в досягненні самодостатнього рівня соціодинаміки в суспільстві, усвідомленні та реалізації таких положень: повноцінне відтворення людського потенціалу, соціуму взагалі є прерогативою не тільки держави і владних структур, але й кожного з громадян України, що здійснюється на основі узгодженості соціально значущих інтересів громадян, громадських об'єднань, органів державної влади та місцевого самоврядування.

На цьому можна завершити розгляд третього етапу застосування державного управління в сучасному суспільстві. У процесі історичного розвитку визначилися нові тенденції до розуміння соціальної складової державного управління.

Таким чином, проведене дослідження процесу становлення державного управління як науки та визначення соціальної складової як невід'ємної його частини дозволило створити теоретичну основу для аналізу проблемних питань соціального розвитку України. Основною задачею сучасної внутрішньої політики розвинутих країн світу є вирішення соціальних проблем та підвищення рівня життя населення країни. На основі проведеного дослідження можна створити власну українську модель соціальної держави, яка допоможе підвищити рівень економічного й соціального розвитку країни.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Дідківська Л.Г., Гордієнко Л.Г. Історія вчень менеджменту. Київ : Алерта, 2008. 477 с.
2. Аристотель. Політика. Москва : Мысль, 1983. 830 с.
3. Макиавелли в России: Восприятие на рубеже веков. Москва : Рудомино, 1996. 144 с.
4. Штекли А.Э. Истоки тоталитаризма: виновен ли Томас Мор? *Анархия и власть*. 1992. № 6. С. 45–49.
5. Державне управління та державна служба: словник-довідник уклад. О. Ю. Оболенський. Київ : КНЕУ, 2005. 480 с.
6. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Москва : Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. 584 с.
7. Эрхард Л. Благополучие для всех: Репринт, воспроизведение : пер. с нем. Л. Эрхард. Москва : Дело, 2001. 352 с.
8. Григорьева И. А. Социальная политика в 90-х годах: модели и приоритеты. Санкт-Петербург : Образование-Культура, 1997. 38 с.
9. Государственное управление: основы теории и организации. Москва : Статут, 2000. 912 с.
10. Шамхалов Ф. Теория государственного управления. Москва : ЗАО Изд-во «Экономика». 2002. 638 с.
11. Державне управління в Україні за заг. ред.. В.Б. Авер'янова. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 1999. 260 с.
12. Бакуменко В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навчальний посібник до дистанційного курсу. Київ : Міленіум, 2003. 256 с.