

**ФЕДЕРАЦІЯ ПРОФЕСІЙНИХ СПІЛОК УКРАЇНИ**

**АКАДЕМІЯ ПРАЦІ, СОЦІАЛЬНИХ ВІДНОСИН І ТУРИЗМУ**

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ:  
ПРАВОВІ, ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА СОЦІАЛЬНІ  
ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ**

**Колективна монографія**

**Київ – 2025**

Рекомендовано до друку Вченою радою Академії праці, соціальних відносин і туризму  
(протокол № 7 від 25 лютого 2025 року)

Колектив авторів: *Н. Балашова (4.2), Н. Васильєва (3.1), В. Воротін (2.1; 4.1), О. Домбровська (4.3), А. Іванов (4.4), Я. Качан (Вступ; 2.2; 2.5), Д. Костенко (2.3), Д. Красівський (1.4; 2.5), І. Кульчій (4.5; 4.6), М. Лахижа (Вступ; 1.1; 2.2; 4.5), К. Міщенко (1.2; 2.4; 3.4), В. Писаренко (2.7;3.2; 3.3), Г. Старченко (2.6), В. Сухомлин (Вступ; 4.2), М. Шевченко (1.3).*

**Рецензенти:**

Кравченко Мілена В'ячеславівна, д-р наук держ. упр., проф., професор кафедри публічного управління, адміністрування та соціальної роботи, Національний університет охорони здоров'я України імені П. Л. Шупика (НУОЗ).

Приліпко Сергій Михайлович, д-р наук держ. упр., доц., професор кафедри публічного управління, менеджменту інноваційної діяльності та дорадництва, в. о. завідувача кафедри публічного управління, менеджменту інноваційної діяльності та дорадництва Національного університету біоресурсів і природокористування України.

Ганечко Олена Миколаївна, д-р юрид. наук, доц., викладач Національної школи суддів України, суддя шостого апеляційного адміністративного суду.

**П-88** Публічне управління: правові, організаційні та соціальні проблеми розвитку / за наук. редакції д-ра наук держ. упр., проф. М. І. Лахижі; канд. наук держ. упр., доц. Я. В. Качан та канд. наук держ. упр., доц. В. Б. Сухомлина. Київ, 2025. 232 с.  
**ISBN 978-966-654-697-8**

*Колективна монографія видається в межах виконання кафедрою публічного управління та публічної служби загальноакадемічної теми «Ринок праці і розвиток профспілкового руху», затвердженої рішенням Вченої ради Академії праці, соціальних відносин і туризму (протокол № 4 від 09.12.2021).*

*Розповсюджувати та тиражувати без офіційного дозволу АПСВТ забороняється.*

У колективній монографії висвітлено юридичні, організаційні та соціальні аспекти розвитку системи публічного управління. Автори, спираючись на аналіз законодавчих актів, даних соціологічних опитувань, наукової літератури з України та інших країн, а також медійної інформації, розглядають історичні й теоретичні підвалини публічного управління. У праці викладено правові, організаційні та кадрові основи цієї системи, а також представлено механізми і засоби її функціонування. Окрему увагу приділено забезпеченню сталого розвитку та безпеки, а також ролі публічного управління у цих процесах.

Видання рекомендується науковим працівникам, викладачам та студентам закладів вищої освіти, практикам.

# ЗМІСТ

<b>ВСТУП .....</b>	<b>5</b>
<b>ЧАСТИНА 1. ІСТОРИЧНІ ТА ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ .....</b>	<b>7</b>
Розділ 1.1. Історія публічного управління та публічної адміністрації: теоретичні й методологічні аспекти ( <i>Микола Лахижа</i> ).....	7
Розділ 1.2. Трансформація управлінської моделі взаємовідносин держави з громадянами: від адміністративного управління до публічного управління та адміністрування ( <i>Катерина Міщенко</i> ).....	18
Розділ 1.3. Публічне управління в умовах громадянського суспільства як одна з гарантій ефективного функціонування демократичної держави ( <i>Світлана Шевченко</i> ).....	29
Розділ 1.4. Розвиток демократії в незалежній Україні в довоєнний період (1991-2014 рр.) ( <i>Денис Красівський</i> ).....	36
<b>ЧАСТИНА 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ТА КАДРОВІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ .....</b>	<b>49</b>
Розділ 2.1. Організаційно-правові механізми публічного управління ресурсним забезпеченням розвитку в умовах воєнного стану: життєзабезпечення та «Сади Перемоги» ( <i>Валерій Воротін</i> ).....	49
Розділ 2.2. Трансформація етичних принципів публічної адміністрації України в умовах євроінтеграції ( <i>Яна Качан, Микола Лахижа</i> ).....	63
Розділ 2.3. Організаційно – правові засади запобігання корупції під час військового стану ( <i>Дмитро Костенко</i> ).....	73
Розділ 2.4. Теоретико-методичні основи та організація публічного управління соціально-економічною сферою в Україні ( <i>Катерина Міщенко</i> ).....	81
Розділ 2.5. Нормативно-правове підґрунтя кадрового забезпечення органів державної влади у воєнний час ( <i>Яна Качан, Денис Красівський</i> ).....	90
Розділ 2.6. Правові основи фінансового контролю в Україні: проблеми та перспективи вдосконалення ( <i>Григорій Старченко</i> ).....	98
Розділ 2.7. Організація контролю у системі органів виконавчої влади зарубіжних країн ( <i>В'ячеслав Писаренко</i> ).....	117

# Частина 1. ІСТОРИЧНІ ТА ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

## Розділ 1.1. Історія публічного управління та публічної адміністрації: теоретичні та методологічні аспекти

*Микола Лахижа*

В період 1990-х років в Україні значно посилилася увага до особливостей сучасного державного управління та місцевого самоврядування, що пояснюється необхідністю застосовувати його нові теоретичні основи та кращий зарубіжний досвід в процесі посткомуністичної трансформації. Неодноразово в той час відзначалася теоретична неготовність науки надати рекомендації щодо процесу перетворень, складність якого в Україні та багатьох інших нових країнах полягала не лише у формуванні сучасної влади, а й у становленні державності. Цей процес потребував зміни філософії управління, забезпечення участі в управлінських процесах громадськості, набуття органами влади ознак публічності.

Проблематика публічного управління (ПУ) та публічної адміністрації (ПА) увійшла в українську науку державного управління та практику на початку ХХІ століття. Ці поняття мають багато спільного: стосуються управління суспільними справами, організації роботи владних органів, мають за мету – ефективне вирішення суспільних справ та якісне надання адміністративних послуг. Відмінності стосуються: методології та обсягу діяльності (ПУ включає теоретичний і практичний аналіз управління, вироблення політики, стратегії розвитку; ПА зосереджується на адміністративному виконанні, регулюванні та інструментах управління); мети та підходів (ПУ має на меті розвиток суспільства, забезпечує управлінські інновації, партнерство з приватним сектором; ПА зосереджується на ефективному, прозорому виконанні діючого законодавства за визначеними ним процедурами).

Порівнюючи публічне управління та адміністрування, В. Мамонова доходить висновку, що адміністрування є складовою частиною публічного управління, функцією виконавчої влади – організаційно-розпорядчою діяльністю [1]. При цьому авторка спирається на глосарій Програми розвитку ООН (On-line Glossary on Governance and Public Administration) та підготовлений українськими вченими термінологічний словник з публічного управління (2018 р.) у якому «публічне управління» розглядається як: «діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць» [2, с. 144], а «публічне адміністрування» як «вид організаційно-розпорядчої діяльності

державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, спрямованої на підготовку та впровадження публічно-управлінських рішень, управління персоналом, надання публічних послуг» [2, с. 142].

М. Міненко, характеризуючи трансформацію державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства, пише: «Фактично, у державному секторі «бюрократична модель» перетворилася у «ринкову модель»: акценти змістилися з виконання роботи згідно з інструкціями і чіткими правилами на роботу, що спрямована на надання якісних публічних послуг та досягнення ефективних результатів. Це спонукало до того, що відбулася трансформація «державного управління» в «публічне адміністрування», а з часом і у «публічне управління» [3].

Публічне управління розуміється нами як практичний, організуючий і регулюючий вплив органів публічної влади на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення (процес). Публічне управління має обслуговуючий характер відносно публічної

влади, яка може впливати силою авторитету чи примусу на суспільне життя.

Публічна адміністрація – це система управління, яка охоплює органи державної влади, місцевого самоврядування та інші публічні інституції, діяльність яких спрямована на виконання державної політики щодо реалізації суспільних інтересів, забезпечення добробуту громадян, управління суспільними ресурсами та організацію адміністративних послуг (явище).

Публічне адміністрування – це практична діяльність, сукупність заходів і рішень, які втілює публічна адміністрація для ефективного виконання своїх функцій і досягнення суспільних цілей (процес).

Поняття публічного менеджменту, будучи більш вузьким, «змістовно входить в обсяг поняття публічного управління і відображає організаційно-інструментальні аспекти процесу публічного управління» [4] (процес).

Період кінця 90-х років ХХ- першого десятиліття ХХІ століття став переломним у розвитку гуманітарних наук в Україні. Так, оцінюючи стан адміністративно-правової науки у 2007 році відомий правознавець А. Б. Авер'янов відзначав: «Оскільки діюче в Україні АП продовжує в переважній частині будуватися на теоретичних засадах радянської науково-правової школи, змінити суспільну роль і призначення АП можна лише за допомогою радикального перегляду цих засад. Це якраз і означає формування (створення) нової національної адміністративно-правової доктрини – системи наукових уявлень, ідей, поглядів і положень, що визначатимуть нову ідеологію, «дух», якщо хочете – нову «філософію», адміністративного права – як нормативного регулятора і відповідної сфери державного впливу на суспільні відносини і процеси» [5, с. 10-11]. Найгострішою проблемою для української науки відзначено інерцію і консерватизм мислення дослідників, їх орієнтацію на «калькування» чужих думок, положень, висновків, понятійно-термінологічного апарату. Головним названо «проевропейську» орієнтацію розвитку української науки.

Така проєвропейська орієнтація чітко проявилася у науці державного управління. Так, перші в Україні спроби визначення поняття «публічна адміністрація» робилися на основі дослідження *acquis communautaire*: (Н. Гнидюк [6], І. Грицяк та інші).

Спільними зусиллями активно вивчався досвід Польщі та інших пост-комуністичних країн, зокрема, що проведення адміністративної реформи [7].

У той час вчені Центру політико-правових реформ «публічну адміністрацію» розглядали як «систему урядування», яка «насамперед складається з системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» [8; 9].

Тоді ж з'явилися перші вітчизняні дослідження публічної служби: І. Сурай, В. Тимошук, А. Школик, пізніше: М. Карпа, Н. Рунова, О. Попова, О. Сушинський, О. Хорошенюк та інші [10].

В основному українські вчені намагалися дати наукову характеристику новим термінам на основі аналізу досліджень зарубіжних вчених та показати його застосування на практиці зарубіжних держав та в Україні. Посилилася увага до проблем теорії та методології, що особливо помітно із публікацій В. Бакуменка [11], а також філософів В. Князева, В. Корженка, соціологів Е. Афоніна, Ю. Сурміна, представників юридичних наук – В. Авер'янова, Н. Нижник, економістів Ю. Амосова, О. Оболенського, політологів Ю. Левенця, О. Рафальського та інших. Отже, нова наука «Державне управління» складалася з урахуванням досягнень суміжних наукових галузей.

Розглядалися можливості переходу до нової парадигми державного управління: В. Мартиненко [12], П. Петровський [13], С. Кравченко [14] та теоретико-методологічні основи реформ на базі характеристик європейського публічного управління: І. Грицяк [15].

Модернізація публічної адміністрації розкривалася на прикладі посткомуністичних країн: М. Лахижа [16] та в контексті європейських інтеграційних процесів: В. Баштанник [17]. Низка колективних монографій з проблематики публічного управління була підготовлена колективами авторів під керівництвом Н. Нижник, А. Толстоухова, Н. Гончарук [18; 19].

Тоді ж, на переломі десятиліть, (2010) було видано «Енциклопедичний словник з державного управління», який став першим в Україні фундаментальним виданням, у якому розкривалася термінологічна система державного управління, яка охопила близько 2600 термінів, що відображали його теорію та історію, механізми, регіональний розвиток, галузеве управління та місцеве самоврядування. Серед інших розкрито такі терміни: «публічна політика» (В. Гошовська), «публічне адміністрування» (Ю. Сурмін, В. Трощинський), «публічне управління» (В. Трощинський) [20, с. 604-605].

У наступному десятилітті дослідження публічного управління та публічної адміністрації поглиблювалися. Серед інших варто назвати праці В. Бакуменка та С. Попова [21; 22], Т. Карабін [23], О. Руденко [24], І. Шапаренка [25], Л. Приходченко [26].

Суттєве значення мала підготовка навчальних посібників, які враховували стандарти європейського врядування, наприклад [27; 28; 29]. Поглиблено

аналізувався вітчизняний та зарубіжний досвід публічного управління та адміністрування (М. Лахижа (2012,2014) [30; 31]; С. Чернов, В. Воронкова, В. Банах, О. Соснін, Н. Діденко та інші. (2017) [32].

Проте досі не було дослідження історії публічної адміністрації з точки зору її теоретичного осмислення та використання у навчальному процесі. Наявні публікації та широко поширені навчальні курси «Теорія та історія держави і права зарубіжних країн», «Теорія держави і права зарубіжних країн», «Історія держави і права України» чи менш поширений курс «Історія держави і права зарубіжних країн» готувалися в основному представниками юридичної науки для студентів юридичних спеціальностей, будучи невід'ємною частиною їх загального розвитку та професійної підготовки. Але поступово ці дисципліни стали включатися до програм підготовки державних службовців.

Доцільно назвати авторів таких посібників, які були в основному представниками юридичних наук: Л. Бостан, С. Бостан, В. Гончаренко, В. Єрмолаєв, В. Заруба, П. Захарченко, В. Іванов, В. Калиновський, О. Ковалевська, О. Копиленко, О. Кузьминець, В. Кульчицький, В. Ластовський, П. Музиченко, Ю. Перга, В. Рум'янцев, А. Серeda, І. Терлюк, Б. Тищик, Г. Трофанчук, К. Федоров, В. Щербатюк, В. Яремчук та інші. Для прикладу можна назвати окремі навчальні посібники та конспекти лекцій [33; 34; 35; 36; 37; 38].

Історичний досвід державного управління України розкрито у першій частині навчального посібника В. Малиновського «Державне управління», який витримав кілька видань (2003, 2009 та інші) [39, с. 5-156].

Серед інших варто виділити курс «Історія публічної адміністрації України», який з 2017 року викладається для студентів Львівського національного університету імені Івана Франка за напрямом підготовки 08 «Право», спеціальністю 081 «Право» (розробник д-р юрид. наук, проф. М. М. Кобилецький). У Національному аерокосмічному університеті ім. М. Є. Жуковського «Харківський авіаційний інститут» для студентів спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» уведено дисципліну «Вступ до фаху. Історія публічного управління» (розробник д-р наук держ. упр., проф. В. Г. Ковальчук). Проте змістовний модуль «Історія публічного управління» охоплює лише історію організації влади в Україні. У Чернігівському Інституті ім. Герої Крут Приватного акціонерного товариства «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна академія управління персоналом» в рамках освітньої програми «Адміністративний менеджмент» впроваджено дисципліну «Теорія та історія публічного управління та адміністрування» (розробник д-р наук держ. упр., проф. О. М. Непомнящий).

Отже, в тому чи іншому вигляді, історія публічної адміністрації стає предметом вивчення для студентів кількох спеціальностей, передусім – право, публічне управління та адміністрування, менеджмент.

Варто звернути увагу на зауваження автора одного з курсів «Історія держави і права зарубіжних країн» В. Ластовського: «У будь-якій навчальній дисципліні завжди присутній історичний елемент... Для студента просто

необхідно уявити собі той взаємозв'язок, що існує між минулим, сьогоденням і майбутнім державно-правових процесів» [40, с.4].

Історія адміністрації, за визначенням польського вченого Г. Іздебського, це галузь науки про адміністрування, яка описує раніше існуючий стан публічної адміністрації, її організацію (особливо центральну та територіальну) та засоби діяльності, а також прийняті системи цінностей та існуючої правової системи, з акцентом на увагу до передбачуваних цілей, реалізованих завдань, а також результатів адміністративної діяльності, не ігноруючи соціально-економічне, політичне та культурне середовище та національні відносини [41].

Наша зацікавленість історією публічного управління/ публічної адміністрації викликана кількома факторами: необхідністю усвідомлення основ та тенденцій розвитку сучасного публічного управління; доцільністю узагальнення основних наукових підходів до процесу розвитку публічного управління, дослідженням модернізації публічної адміністрації посткомуністичних країн та у зв'язку з підготовкою і удосконаленням авторського «Історія публічного управління», який викладається автором для студентів бакалавріату Академії праці, соціальних відносин та туризму (м. Київ) з 2022 року та Національного університету «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка» з 2023 року.

В процесі підготовки курсу було проаналізовано вітчизняний та зарубіжний досвід. Об'єктом дослідження стали інституційне забезпечення та результати роботи над аналогічними курсами у Польщі та Німеччині. Так, у Польщі на юридичних відділеннях університетів викладаються курси «Історія держави і права», «Історія держави і права Польщі», «Історія адміністрації та адміністративної думки», «Історія системи держави і права», а для майбутніх публічних службовців викладаються курси «Історія публічної адміністрації» та «Історія публічної адміністрації Польщі». З ними можна познайомитися в першу чергу на сайтах Національної школи публічної адміністрації (Krajowa Szkoła Administracji Publicznej (KSAP) та інших вищих шкіл публічної адміністрації.

Уже згадана нами «Історія адміністрації» Г. Іздебського кілька раз видавалася в Польщі з початку 1980-х років (1980, 1984, 1996, 2000, 2002 та ін.). Про популярність курсу «Історія адміністрації» свідчить і факт підготовки посібників, авторами яких були науковці із різних частин Польщі: В. Цвік «Історія адміністрації» (Замостя, 2004); А. Гаца, К. Камінська «Загальна історія державних систем» (Торунь, 2002); Г. Гурський «Історія адміністрації» (Варшава, 2002); Т. Мацевський «Історія адміністрації» (Варшава, 2002); В. Вітковський «Історія адміністрації в Польщі. 1764-1989) та інші. Доцільно також відзначити навчальні курси «Історія і наука про адміністрацію», «Історія адміністрації. Вибір джерел» та інші. Узагальнюючи ці та інші напрацювання, польські вчені виділяють такі напрями досліджень та навчання: історія права, історія державних систем, загальна історія права, історія права в Польщі, історія держави в Польщі, історія політико-правових доктрин, історія адміністрації.

Принагідно потрібно відзначити значну кількість наукових праць з теорії та історії адміністрації, наявність наукових шкіл та запит та ці дослідження.

Завдання посібника «Історія адміністрації» вдало, як нам здається, розкрив Г. Горський. Відзначаючи зростання після 1990 року уваги до проблем діяльності адміністрації, він відзначив: «Одним із істотних предметів, відкриваючих навчання у тому напрямі є історія адміністрації. Здається очевидним і необхідним, щоб студент починаючи вивчення питань, пов'язаних з устроєм та функціонуванням сучасної адміністрації, дізнався про відповідну історичну перспективу. Вона повинна це йому пояснити проблематику виникнення конкретних інститутів і форм адміністративної дії в тривалому історичному процесі. Це дає можливість вдосконалювати розуміння існуючих сьогодні рішень. Велике значення має той факт, що, особливо в таких країнах, як Польща, де за останні роки була побудована нова модель державного управління, такі історичні знання, належним чином засвоєні, мають допомогти у створенні нових рішень для нього. Тому знання позитивних і негативних рис раніше існуючих моделей має бути важливим надбанням для творців сучасних рішень» [ 42, с. 6].

Відзначається також велике значення польської адміністративної традиції для публічної адміністрації III Речі Посполитої (В. Кожура) [43].

Т. Мацієвський відзначає розходження у підходах до предметного наповнення та хронологічних рамок історії адміністрації – початок від стародавніх часів чи від половини XIX століття [44].

Саме тут виникає перше як теоретичне, так і практичне питання: «Що спільного і у чому відмінність між «Історією держави та права» і «Історією публічної адміністрації»? Принагідно варто згадати і про «офіційну історію», а також - «публічну історію» та «нову соціальну історію», які ставлять в центр вивчення людину, а не формації, цивілізації чи держави [45]. За прикладом публічної історії можемо стверджувати, що людина має право на знання про історію своєї держави, права, публічної адміністрації.

Безумовно, що між цими напрямами наукових досліджень та навчальних курсів багато спільного, вони взаємопов'язані, але мають різні акценти, об'єкти та предмети і методи. Спільним є розгляд держави і права чи публічного управління через призму історії. Схожими є методи дослідження: історичний (дозволяє показати розвиток, динаміку суспільних відносин); порівняльно-історичний (дозволяє визначити особливості управлінських процесів в ході розвитку суспільства та точніше характеризувати його етапи); критико-історичний (дозволяє критично сприймати владні структури, водночас – розуміти причини їх дій та рішень); системно-структурний – (використовується для дослідження елементів системи та їх взаємозв'язку); синергетичний підхід (розглядає систему як єдність порядку і хаосу) тощо. Спільними є й основні поняття: держава, право, влада, адміністрація, управління, адміністрування, публічність та інші.

Ці дисципліни доповнюють одна одну, але їхні акценти різняться залежно від обраної перспективи, що ми спробували передати у вигляді таблиці 1.

Відмінності наукового дослідження і навчальних курсів  
«Історія публічної адміністрації» і «Теорія та історія держави і права»

Напрямок	Історія публічної адміністрації	Теорія та історія держави і права
Об'єкт	Розвиток структур влади, адміністративних систем, функцій, механізмів та процедур управління	Держава і право Еволюція форм державності, правових систем, правових відносин та норм права
Предмет	Механізми вироблення та реалізації державної політики, управлінські технології, еволюція управління	Концепції державності, форми, роль права, його зміст, структура та значення
Методологія	Зорієнтованість на аналізі учасників управлінських процесів, організаційних та процедурних рішень, адаптації управління,	Юридичний аналіз правових концепцій ролі держави та права і їх конкретному впровадженні
Інституційний зміст	Еволюція адміністративних установ, функції та учасники управлінських процесів	Зміни державного устрою, роль гілок влади
Практична спрямованість	Еволюція публічного управління, посилення ролі громадськості	Зміна державного устрою, форми держави і права, ролі влади та її розподіл

Джерело: розроблено автором

Отже, «Історія публічного управління» – вузька дисципліна, яка охоплює аспекти створення та еволюції управлінських структур від служби персоні, яка очолює додержавне чи державне утворення до сучасної публічної адміністрації, яка здійснює управління для суспільства і разом з громадськістю. Наше завдання – посилити історичний аспект вивчення публічного управління за рахунок використання історичних та системного і цивілізаційного методів.

Тут виникає питання про логічність використання у назві дисципліни поняття «публічна адміністрація», яке залишається риторичним, оскільки з ним повністю можна погодитися, розуміючи адміністрацію як державний чи самоврядний орган управління. Отже, як варіант: «Історія публічної адміністрації» дає можливість показати створення та розвиток адміністративних органів і специфіку їх діяльності залежно від цивілізаційних особливостей.

Відповідь на друге теоретичне питання: «Що первинне: держава, право, управління?» потребує, на наш погляд дискусії.

Це питання має глибокий філософський, правовий і політологічний характер. Відповідь залежить від обраного підходу (таблиця 2).

Форми організації первісних спільнот включають родові зв'язки, територіальну організацію, релігійні та культурні вірування, роль та статус, усну традицію та спільні дії та обов'язки. Потестарна влада (від лат. potestus – влада, міць) у додержавному суспільстві носила анонімний характер і не асоціювалася з якоюсь особистістю чи групою, а вожді спиралися не на апарат примусу, а на власні силу та авторитет.

Завершення розпаду влади родового ладу і утворення держави пов'язане з встановленням публічної влади, що є її суттєвою ознакою. Розвиток держави

привів до перетворення звичаєвого права у загальнообов'язкове, дотримання якого забезпечувалося вже не суспільною думкою, а засобами державного примусу.

Таблиця 2.

Концепції наукового дослідження і навчальних курсів  
«Історія публічної адміністрації» і «Теорія та історія держави і права»

Концепції	Представники	Положення
Натуралістична	Гроцій, Руссо, Локк	Право первинне, оскільки воно виникає природним шляхом як відображення природних прав людини. Держава лише закріплює ці права.
Етатизм	Гегель, Гоббс	Держава первинна, бо саме вона створює право та забезпечує його виконання. Гоббс вважав, що до держави (у природному стані) існував хаос
Управлінські	Саймон, Файоль	Управління первинне, оскільки будь-яке суспільство спочатку потребує механізму організації, а вже потім формує державу і право як інструменти регулювання. З позиції історико-еволюційного підходу спочатку з'являється управління як спосіб самоорганізації громади (родоплемінний лад). Далі виникає держава як більш складна форма управління. Нарешті, оформлюється право як стабілізатор суспільних відносин.

Джерело: розроблено автором

Отже, якщо дивитися з точки зору розвитку суспільства, управління можна вважати первинним, адже воно передувало появі держави і права. Але якщо оцінювати з точки зору функціонування сучасних суспільств, то всі три категорії є взаємозалежними.

З історії відомі – і достатньо добре вивчені - додержавні форми управління (родина, рід, плем'я), які можна характеризувати як певні системи для регулювання суспільних відносин, що характеризувалися відсутністю чіткої вертикалі влади, спеціалізованого апарату управління та формальних законодавчих норм (таблиця 3).

Таблиця 3.

Основні риси додержавного управління

Ознака	Суть
Суспільний (додержавний) характер влади	База управління: звичаї та рішення громадських зборів
Неформалізовані правила	Регулятором виступали звичаї, а не норми права
Колективна участь	Участь членів роду чи племені
Відсутність спеціального апарату управління	Влада старійшин

Джерело: розроблено автором

Ці форми управління еволюціонували у держави з формалізованим правом, інституціями, апаратом управління. В «Історії держави і права» вони характеризуються в окремих посібниках як «додержавні форми соціального

управління». З іншого боку, власне «державне управління» виникає лише разом з державою, будучи її обов'язковим компонентом.

Отже, історія публічного управління охоплює розвиток форм і методів управління суспільством, державою та громадськими інститутами від найдавніших часів до сучасності. Її вивчення має не лише теоретичне значення, але й допомагає зрозуміти, як і чому склалися сучасні моделі публічного управління.

Третє питання – вузлове – стосується методології підготовки курсу, зокрема, вибору цивілізаційної чи формаційної його основи. Дане питання видається досить дослідженим, але варто згадати, що формаційний підхід ґрунтується на марксистській теорії суспільно-економічних формацій (К. Маркс, Ф. Енгельс), де розвиток політичного управління пов'язується з етапами розвитку суспільства: первіснообщинний лад, рабовласництво, феодалізм, капіталізм, соціалізм (комунізм). Держава та право розглядаються як надбудова, похідна від виробничих відносин. Їх еволюція характеризується як об'єктивний процес змін внаслідок зміни виробничих відносин. Держава розглядається як інструмент класового панування.

Цивілізаційний підхід (А. Тойнбі, С. Хантінгтон, О. Шпенглер, Ю. Павленко) ґрунтується на першочерговості культурних, етнічних, духовних аспектах суспільного розвитку. Специфіка управління пов'язується з особливостями цивілізації, відзначається плюралізм ліній еволюції та інституційна унікальність адміністративних систем.

Варто відзначити значну увагу вітчизняних та зарубіжних вчених до проблематики цивілізаційного розвитку. Серед інших робіт можна виокремити публікації Ю. Павленка [46] та колективну монографію «Історичний розвиток цивілізацій у контексті глобалізації: ціннісний вимір» [47]. На нашу думку, слід відзначити розділ про еволюцію цінностей цивілізацій.

У сучасних дослідженнях з публічного управління часто використовується синтез обох цих підходів, що дозволяє краще структурувати загальну картину розвитку (формаційний підхід) та краще враховувати локальну специфіку та розуміти унікальні риси управління (цивілізаційний підхід). Наприклад: виникнення централізованих монархій в країнах Європи з точки зору формаційних змін пояснюється переходом від феодалізму до капіталізму, а специфіка держав (абсолютизм, протестантська бюрократія тощо) краще розуміється за цивілізаційним контекстом (вплив релігії, протестантська етика тощо). Інший приклад: поєднання цивілізаційного та формаційного підходів необхідне для розуміння еволюції публічного управління, що особливо важливо для країн Сходу.

Увагу потрібно звернути й на поняття «ментальності», яке останнім часом часто використовується у наукових компаративних дослідженнях, включаючи й праці по історії та сучасності публічної адміністрації.

А. Тойнбі не ототожнював цивілізації з державами і визначив їх критерії як спільнот, згуртованих спільними цінностями та віруваннями: стійкість у часі і просторі та у протистоянні з іншими цивілізаціями. На прикладі китайської, індійської чи західної цивілізацій можемо констатувати наявність різних

держав одночасово. Як правило, цивілізація охоплює кілька/багато держав. За всіма ознаками ближчими є держави в рамках однієї цивілізації, що особливо помітно на прикладі держав східного та західного типів.

Проте, українські вчені В. Огнев'юк та М. Відейко пишуть про «Історичний досвід української цивілізації» [48]. Отже, маємо зважати і на політичний підтекст цивілізаційного підходу та враховувати його в курсі «Історії публічного управління».

Я. Калагура, О. Рафальський та М. Юрій у спільній монографії «Українська культура: цивілізаційний вимір» пишуть про «українську регіональну цивілізацію» та цивілізаційний вимір української культури», звертаючи увагу на її нинішню адаптацію до західних стандартів та відстоювання її суверенітету [49]. Як наголошують ці автори: «Цивілізаційне пізнання культури орієнтує на оновлення методологічного інструментарію. Воно не може здійснюватися тільки традиційними методами, хоча багато з них далеко не вичерпали себе, зокрема, історико-генетичний, історико-порівняльний, історико-типологічний та ін. Не можна задовольнятися і лише методами українознавства як комплексної системи знань про Україну і українство, яке інтегрує методи галузевих наук: історії, філософії, культурології, етнології, соціальної психології, права та ін. Потрібна нова парадигма методології – цивілізаційної, спрямованої на антропокультурологічний аналіз людини як пріоритетного об'єкта розвитку культури і цивілізаційного прогресу» [49, с.13]. Запропонована методологія цивілізаційного підходу цілком може застосовуватися у науці державного управління.

Відтак, потрібно враховувати протистояння цивілізацій та їх взаємовплив, що неминуче відображається на специфіці публічного управління.

Суттєвими є твердження групи українських вчених (С. Пирожков, Н. Хамітов, Г. Зеленько та інші), що «цивілізаційний вибір України сьогодні – це значною мірою вибір не місця у світі, а парадигми і стратегій реалізації власного поступу, що може бути трактовано як реальна національна ідея» [50, с. 122].

Парадигму осмислення цивілізаційного вибору України і стратегію дій пропонують автори Національної доповіді 2016 року, підготовленої колективом авторів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Цивілізаційний вибір розглядається ними не як вибір місця у світі, а «вибір парадигм і стратегій реалізації власного розвитку у світі, що може бути трактовано як реальна національна ідея» [51, с. 7]. Автори доходять висновку, що населенню України притаманна цивілізаційна двовекторність, але «Визначення європейського цивілізаційного вектору пріоритетом стратегічного розвитку надає можливість Україні розраховувати на потужну зовнішню підтримку власним зусиллям у розв'язанні таких невідкладних проблем, як формування у суспільстві, особливо у внутрішньополітичних стосунках, атмосфери довіри, усунення нерівності громадян у стартових життєвих можливостях, посилення впливу населення на публічну політику засобами

розгортання і поглиблення громадського і державного контролю за її перебігом [51, с. 270].

Цивілізаційний підхід все частіше не лише декларується, а й реально використовується як істориками, так і представниками науки державного управління. Наприклад, Ю. Древаль систематизував культурно-цивілізаційні зрушення античних часів як важливого соціокультурного чинника сучасної європейської інтеграції та відзначає античність, як «міцний соціокультурний підмурок становлення та розвитку сучасної європейської цивілізації» [52, с. 55].

Відзначено важливість афінської демократії участі, впливу потенціалу римського права, досвіду багатьох країн для формування римської цивілізації, ролі християнства як стрижня західноєвропейської цивілізації.

Питання належності до певної цивілізації набуває особливо важливого значення у переломні моменти історії, що яскраво помітно з історії України. Так, у лютому 2019 року преамбула Конституції України була доповнена формулюванням про підтвердження європейські ідентичності українського народу та незворотності європейського та євроатлантичного курсу України.

Автори Національної доповіді «Україна як цивілізаційний суб'єкт історії та сучасності (2020) застерігали: «Усвідомлюючи коректність, продуктивність, більше того, закономірну усталеність поняття «українська культура», ми вважаємо, що слід говорити не про окрему «українську цивілізацію», а саме про цивілізаційну суб'єктність України. Такий акцент дозволяє констатувати самостійність нашої країни у цивілізаційному вимірі та водночас актуалізує входження у системи колективної цивілізаційної суб'єктності, враховуючи національні інтереси України» [53, с. 11]. Виходячи з того, Україна здійснює не так зміцнення своєї європейської ідентичності, як поворот до неї, першочерговим завданням названо «наближення до європейських зразків організації свого життя» [53, с. 12].

Цю ж думку захищають автори монографії [54, с. 464-472], відзначаючи «взаємодію двох основних різновидів колективної цивілізаційної ідентичності українства: а) загальноукраїнської, тобто погляду ідентифікації навколо національних цінностей і української регіонально-локальної цивілізації («ми – цивілізовані українці»); б) формування європейської ідентичності («ми українці – цивілізовані європейці»).

Крім того, необхідно взяти до уваги й наявність інших теоретичних підходів: багатолінійні теорії (К. Вітгофель, Л. Васильєв, Ю. Павленко), що займають проміжну позицію між лінійними та цивілізаційними; світ-система (Ф. Бродель, І. Валлерстайн, Г. Завалько та інші), який синтезує бачення історії як низки стадій чи сукупності локальних систем.

Водночас маємо застерегти, що не завжди усвідомлення наявності цивілізації уможливорює висвітлення історії публічного управління в її межах. Це прямо стосується всевітньо відомої Трипільської цивілізації, значна частина поселень якої знаходилася в межах нинішньої України: «Важко, а іноді взагалі неможливо встановити етнічну належність суспільств, які залишили нам у спадок лише речі, знайдені під час археологічних розкопок – і жодної літери,

жодного напису, жодного свідчення сучасників. Саме такою є ситуація з Трипільською культурою» [55, с.99].

Наступним проблемним питанням є розмір та вид подачі матеріалів з історії публічного управління/держави в права в Україні. На наш погляд, навіть якщо курс «Історія публічної адміністрації» викладається паралельно з іншим важливим курсом - «Історія держави і права України» – в ньому має бути тема, яка стосується української історії публічного управління. Це дає змогу включати українську історію в історію світової цивілізації, і додатково показувати її в контексті світового розвитку.

Нам відома дискусія в Польщі щодо відміни у відділі права, адміністрації та економіки Вроцлавського університету самостійного курсу «Історія держави і права Польщі» та включення його до загального курсу «Історія держави і права». Це збіглося в часі із реформуванням вивчення історії в школах і критикувалося з точки зору зниження можливостей формування патріотичності, вказувалося, що відсутність уваги до національної історії держави і права може привести до втрати національної ідентичності. Відзначалася важливість цієї дисципліни для підготовки юристів як майбутніх державних службовців та представників професії, що вимагає суспільної довіри [56, с. 692].

Найявний досвід викладання дисциплін, пов'язаних з історією публічного управління та публічної адміністрації та проведене дослідження викладання цих курсів у Польщі та Україні свідчать про їх важливість для комплексного засвоєння студентами питань розвитку публічного управління та публічної адміністрації, а відтак – кращого розуміння теоретичних аспектів їх суті. Додатковою перевагою цих курсів є хоча б побічне вивчення студентами історії зарубіжних країн та України, що корисно з точки зору зростання їх ерудиції та є одним із елементів формування патріотизму.

## **Розділ 1.2. Трансформація управлінської моделі взаємовідносин держави з громадянами: від адміністративного управління до публічного управління та адміністрування**

*Катерина Міщенко*

Сучасні трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні та обраний нею шлях до європейського співтовариства зумовили необхідність перегляду ролі держави в суспільних відносинах. Модель державного управління, яка існувала за часів командно-адміністративної системи перестала задовольняти потреби сучасного суспільства. Європейський напрям розвитку України потребував переходу до європейської цивілізаційної моделі, а це складний шлях до політично організованого та відповідального суспільства, в якому поступово відбувається підвищення ділової активності та політичної участі громадян, посилюється необхідність забезпечення їхніх прав і свобод. Така ситуація вимагала перегляду взаємовідносин між державою і громадянами. Для вирішення цих завдань виникла потреба у зміні старих підходів щодо