

---

УДК 342.9

<http://doi.org/10.34142/23121661.2020.31.04>

[orcid.org/0000-0001-5259-4590](https://orcid.org/0000-0001-5259-4590)

© Задихайло О.А., 2020

**О. А Задихайло**

**СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ДЕРЖАВНЕ  
УПРАВЛІННЯ», «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ»  
ТА «ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ»  
В КАТЕГОРІАЛЬНОМУ АПАРАТІ  
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

**O. Zadikhaylo**

**THE RELATION OF CONCEPTS OF  
«GOVERNANCE», «PUBLIC MANAGEMENT»  
AND «PUBLIC ADMINISTRATION» IN THE  
CATEGORICAL APPARATUS OF  
ADMINISTRATIVE LAW**

**Анотація.** У статті досліджено проблематику співвідношення понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування» в умовах трансформації державного управління та відповідно до нових тенденцій розвитку держави й суспільства. Проаналізовано дискусійні питання становлення, розвитку та змісту зазначених категорій.

**Ключові слова:** управління, державне управління, публічне управління, публічне адміністрування.

**Аннотация.** В статье исследована проблематика соотношения понятий «государственное управление», «публичное управление» и «публичное администрирование» в условиях трансформации государственного управления и в соответствии с новыми тенденциями развития государства и общества. Проанализированы дискуссионные вопросы становления, развития и сущности указанных категорий.

**Ключевые слова:** управление, государственное управление, публичное управление, публичное администрирование.

**Annotation.** In the article the problems of relation of the concepts of «public management», «state management», «public administration» are considered in the conditions of transformation of state management and in accordance with new trends in the development of the state and society. The discussion issues of formation, development and essence of these categories are analyzed.

In the science of administrative law, there is a need to rethink the category of public administration, determine the scope of its application in administrative law, and study its connections with related categories and the possibilities of their application in the Ukrainian legal space.

Public administration as a complex phenomenon is associated with various concepts and categories that can be considered related to a certain extent, such as state regulation, management, public administration, and public management. Among these categories, public management and public administration have become increasingly common in recent years.

Becoming and development of public management in Ukraine is impossible without a clear interaction of all its elements, which requires the development of a single conceptual framework with its fixing in laws, clear definition of authorities for all subjects of administrative process, use of modern effective methods and technologies of management, to provide citizens at the level of the world standards.

**Key words:** management, governance, public management, public administration.

У сучасних умовах відбувається процес трансформації системи державного управління в Україні, що зумовлює появу таких нових управлінських категорій, принципів, форм та методів діяльності, як «належне урядування (good governance)», «електронне урядування», «публічне управління» та «публічне адміністрування». Однак відсутність єдиного наукового підходу до визначення зазначених категорій, а також законодавчого закріплення призводить до поєднання цих понять або підміни одного поняття іншим, тому дослідження змісту перелічених дефініцій на сьогодні є надзвичайно актуальним.

Аналіз змісту категорій «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування» здійснюється в багатьох наукових працях як закордонних, так і вітчизняних науковців. Серед вчених, які вивчали ці питання необхідно зазначити Н. Аврамчикову, Г. Атаманчука, Б. Курашвілі, К. Колесникову, О. Бандурку, Г. Купряшина, В. Мартиненко, М. Міненко, В. Пилипишина, І. Понкіна, В. Опришка, Ю. Оболенського, В. Соловійова, В. Чиркіна. Однак у вітчизняній науці адміністративного права й нині недостатньо дослідженим залишається питання співвідношення понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування».

**Метою статті** є аналіз та узагальнення наукових підходів щодо змісту категорій «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування», а також дослідження проблематики їхнього співвідношення.

Необхідність висвітлення питань управління в межах адміністративного права зумовлюється природою адміністративного права, що є регулятором саме управлінських відносин. Всі особливості адміністративно-правового регулювання пов'язані зі специфікою цього соціального явища, зміст якого знаходиться за межами правової площини, оскільки управління є функцією організованих систем, які існують не лише в державній та соціальній сферах, а й в інших галузях. Державне управління є одним з основних видів управління в суспільстві й тривалий час розглядалося як підзаконна виконавчо-розпорядча діяльність уповноважених органів (органів державного управління) з метою владно-організувального впливу на суспільні відносини в різних сферах життя. Але серед науковців так і не було визначено єдиного підходу до розуміння змісту цієї категорії.

У теорії адміністративного права існувало два основні підходи щодо визначення категорії «державного управління». Державне управління в загальному значенні визначалося як цілеспрямований організувальний вплив

усіх видів державних органів (тобто органів законодавчої, виконавчої і судової гілок влади) на відповідну сферу суспільних відносин. А державне управління у вузькому значенні розглядалося як організувальний вплив органів виконавчої влади на конкретну сферу суспільних відносин.

З прийняттям Конституції України, розвитком місцевого самоврядування в Україні, сервісно-орієнтованої державної політики використання категорії «державне управління» як загальноновживаному, так і в професійному значенні вже не відповідає тим суттєвим змінам, що відбулися в адміністративно-політичній, соціально-культурній та господарській сферах суспільного життя.

Таким чином, у науці адміністративного права виникла необхідність переосмислення категорії державного управління, визначення сфери його застосування в адміністративному праві, дослідження його зв'язків з суміжними категоріями та можливостей їхнього застосування у вітчизняному правовому просторі.

Державне управління як складний феномен співвідносять з різними поняттями та категоріями, які можна вважати суміжними, зокрема з державним регулюванням, менеджментом, публічним управлінням та публічним адмініструванням. Серед зазначених категорій за останні роки найбільшого розповсюдження набувають публічне управління й публічне адміністрування.

Термін «публічне управління» вперше було використано англійським державним службовцем Десмондом Кілінгом. На його думку, публічне управління – це пошук найкращого способу використання ресурсів для досягнення пріоритетних цілей державної політики [1, с. 15].

На думку Дж. М. Пріфінера та Р. Пристюса, публічне управління – це управління організацією та напрямом людських і матеріальних ресурсів для досягнення бажаної мети [2, с. 3].

Н. Т. Аврамчикова публічним управлінням називає вплив суб'єкта, що володіє публічною владою, на об'єкт з метою досягнення будь-яких суспільних інтересів [3, с. 9].

Становлення поняття «публічного управління» пов'язане з наявністю процесу «роздержавлення» управління, що зі свого боку пов'язане з передачею частини державних функцій органам місцевого самоврядування та неурядовим організаціям. Таким чином, здійснення управлінських функцій у публічній сфері покладається не лише на органи державної влади, а й на інших суб'єктів, що мають владні повноваження (органи місцевого самоврядування, громадські організації тощо).

Узагальнюючи вищезазначене, можна зробити висновок, що публічне управління є цілеспрямованим організувальним впливом органів публічної влади (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій) на суспільні відносини відповідно до покладених на них функцій і повноважень з метою досягнення суспільно корисної мети.

Таким чином, поняття «публічне управління» не можна ототожнювати з поняттям «державне управління», оскільки воно є більш загальноновживаним за

суб'єктним складом та більш наповненим за змістом. Публічне управління забезпечує взаємодію між політичною системою, державним сектором та муніципальними структурами із залученням суспільства до механізму контролю всіх органів публічної влади.

Дещо інша ситуація склалася з поняттям «публічне адміністрування». Категорія «публічне адміністрування» спочатку виникла у закордонних джерелах. Цікавим є той факт, що вперше поняття «публічне адміністрування» використав ще 1887 року майбутній 28-й президент США Вудро Вільсон в своєму есе «The Study of administration» («Вивчення адміністрації»), який започаткував розвиток нового наукового і освітнього напрямку. Зокрема він зазначав: «Мета адміністративної науки полягає в тому, щоб визначити, по-перше, в чому полягає діяльність уряду, а по-друге, як він повинен здійснювати цю діяльність ефективно і з найменшими фінансовими та енергетичними витратами» [4, с. 5]

За весь цей час у різних країнах світу було сформовано три глобальні підходи до публічного адміністрування:

а) ринково-ліберальний, сформульований на концептуальних моделях «нового менеджменту», активного впровадження в діяльність органів публічної влади інструментів і сучасних технологій, які активно використовуються в приватному бізнесі. У цьому випадку для громадян, які одночасно є споживачами послуг важливе місце займає результат, а способи його досягнення є другорядними, тому й питання соціального захисту за такої моделі публічного адміністрування також стають другорядними;

б) ліберально-комунітаристський, що розвивається в концепції «політичних мереж». Структурні взаємовідносини, що формуються між політичними інститутами держави, громадськими організаціями та окремими громадянами є договірними, тобто вони взаємодіють на умовах рівноправного партнерства;

в) демократичного громадянства, що спирається на особливе «рецептивне» (сприйнятливие) адміністрування, яке має допомагати громадянину, а не клієнту та споживачу. Базовими принципами такого адміністрування є участь громадян у формуванні державної політики, централізація та децентралізація, відкритість і прозорість. Реалізація зазначених принципів створює умови для кардинальних змін у взаємовідносинах між органами влади та місцевого самоврядування, їхніми службовцями та громадянами. У цьому випадку три перелічені концепції конкурують одна з одною не тільки в теоретичному плані, але й в практичному використанні в будь-якій сфері або країні [5, с. 6].

У вітчизняній науковій літературі також ще не сформувався єдиний науковий підхід до категорії «публічне адміністрування». Розповсюдженою серед науковців є позиція щодо загальноновживаного та професійного розуміння публічного адміністрування. У загальноновживаному значенні публічним адмініструванням називають всю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу [5, с. 4].

У професійному значенні публічне адміністрування розглядають як професійну діяльність публічних службовців, спрямовану на реалізацію рішень уряду та органів місцевого самоврядування, вивчення, розроблення та реалізацію основних напрямів урядової політики та політики органів місцевого самоврядування.

Багато вітчизняних науковців розглядають «публічне адміністрування» як один із елементів публічного управління, певну діяльність, що здійснюють суб'єкти публічного адміністрування, що спрямована на виконання законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень та надання адміністративних послуг. Це пояснюється тим, що адміністрування є управлінською діяльністю, оскільки латинське слово «administratio» в перекладі означає «управління».

Так, на думку В.Мартиненко, публічне адміністрування є формою реалізації публічного управління, яку здійснюють представницькі органи демократичного врядування за допомогою своїх виконавчих структур [6, с. 20–21].

На думку Колесникової, публічне адміністрування є складовою частиною публічного управління, метою якого є розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління, спрямованих на забезпечення громадян на рівні світових стандартів [7, с.44].

Т. Семенчук зазначає, що публічне адміністрування є методом управління, який забезпечує надання суспільству послуг щодо чинного законодавства, а також реалізацію обраного типу політики, що втілюють державні службовці, яким було делеговано повноваження під час волевиявлення народу на виборах [8, с. 38–39].

В «Енциклопедичному словнику з державного управління» публічне адміністрування визначається як теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян, а також зазначено, що в Україні воно набуло офіційного визнання як освітня спеціальність [9, с. 605].

Аналіз змісту розглянутих у статті категорій «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування» дає підстави стверджувати, що всі вони є складовими частинами управління і співвідносяться між собою як одне поняття та його частини, маючи як спільні риси, так і відмінні характеристики, що виключає можливість їхнього ототожнення. Одночасно публічне управління є більш загальноживаною категорією за суб'єктним складом (оскільки містить діяльність як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, громадських організацій, спрямовану на досягнення суспільно значущої мети) і характеризується залученням суспільства до механізмів контролю всіх органів публічної влади. Для державного управління найбільш характерною рисою є державно-владний вплив на суспільні відно-

сини. Щодо публічного адміністрування необхідно зазначити, що воно більшою мірою є діяльністю професійних управлінців (державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування), пов'язану з виконанням законів та рішень уряду, органів місцевого самоврядування, організацією роботи апарату управління, а також з наданням адміністративних послуг.

Становлення та розвиток публічного управління в Україні неможливе без чіткої взаємодії всіх його складових елементів, що потребує розроблення єдиного понятійного апарату із закріпленням його в нормативно-правових актах, чіткого визначення повноважень усіх суб'єктів управлінського процесу, використання сучасних ефективних методів і технологій управління, спрямованих на забезпечення громадян на рівні світових стандартів.

### Література

1. Keeling D. Management in Government. London: Allen&Unwin, 1972;
2. Pfifner J. M., Presthus R. Public Administration. New York: The Ronald Press Co., 1960;
3. Аврамчикова Н.Т. Государственное и муниципальное управление: учебн. пособие. Красноярск, 2008, 148 с.;
4. Ястремська О. М., Мажник Л. О. Публічне адміністрування: навч. Посібник. Харків, 2015. 132 с.;
5. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / Н. М. Мельтюхова та ін. Київ: НАДУ, 2010. 28 с.;
6. Мартиненко В. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. *Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. праць*. Харків: «ДокНаукаДержУпр», 2010. №1. С. 16–22;
7. Колесникова К. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації / *Публічне управління* URL <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf>.
8. Семенчук Т.Б. Сутність категорії «публічне адміністрування та передумови її формування». *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2013. № 42;
9. Публічне адміністрування: енциклопедичний словник з державного управління: Ю. П. та ін. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.