

О. В. Митяй

кандидат економічних наук,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Уманського національного університету садівництва

О. М. Світовий

кандидат економічних наук,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Уманського національного університету садівництва

ДОСЛІДЖЕННЯ ПОНЯТЬ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ» І «ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ»

У статті досліджено проблематику співвідношення понять «Державне управління» і «Публічне адміністрування» з метою виявлення можливості трансформації державного управління для приведення його суті у відповідність з новими тенденціями розвитку сучасної держави і суспільства. Увага приділяється визначенню поняття «Публічне адміністрування» з точки зору різних галузей знань, словників і енциклопедичної літератури.

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

Постановка проблеми. Державне управління є одним із найскладніших інститутів і категорій адміністративного права у зв'язку з комплексним характером, специфікою суб'єктів і об'єктів державного управління і взаємозв'язків між ними. Трансформаційні процеси, що відбуваються в українській державі і суспільстві, адміністративна реформа, що триває, зумовили науковий пошук нових підходів до розуміння суті державного управління і можливостей його оновлення, що виразилося в підвищенні уваги до такої категорії як «публічне адміністрування».

Актуальність теми дослідження полягає у відсутності єдиного підходу до розуміння і визначення поняття «Публічне адміністрування» і в обумовленій цим складності в питанні виявлення співвідношення вказаного поняття з поняттям «Державне управління».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковий аналіз проблем співвідношення категорії «державне управління» із суміжними поняттями, в тому числі з поняттям «Публічне адміністрування», здійснюється багатьма вітчизняними ученими. Серед них слід назвати Т.Б. Семенчука, К.О. Колесникову, О.В. Кузьменко, О.М. Ястремську, Т.О. Білозерську та ін.,

дослідження яких стали базою для дослідження даних питань у рамках цієї статті.

Метою і завданням статті є дослідження проблематики співвідношення понять «Державне управління» і «Публічне адміністрування» з метою виявлення можливості трансформації державного управління для приведення його суті у відповідність з новими тенденціями розвитку сучасної держави і суспільства.

Виклад основного матеріалу. У найбільш загальному вигляді державне управління тривалий час визначалося як виконавчо-розпорядча діяльність органів державної виконавчої влади, яка виявляється в безпосередньому повсякденному і оперативному впливі на різноманітні громадські стосунки в державі. У політологічній, юридичній і філософській літературі, як національній, так і зарубіжній, ще не сформовано остаточне і загальноновизнане поняття державного управління.

Існує декілька точок зору на цю проблему: одна трактує це явище, виходячи з його суті і реального змісту, інша – виходячи з форм, в яких воно існує і функціонує. Широко поширеним підходом є віднесення до державного управління діяльності держави, яка не входить в компетенцію інших видів державної діяльно-

сті – представницької і судової. Таке досить просте визначення все-таки не розкриває призначення і матеріальної суті державного управління. Адміністративне право визначає управління як виконавчу і розпорядливу діяльність держави. Проте і таке визначення повністю не розкриває змістовного характеру і суті управлінської діяльності [1], адже інші науки (державне управління, менеджмент, економіка тощо) розглядають державне управління з різних сторін, зосереджуючи свою увагу на окремих аспектах цієї категорії.

Найбільш змістовне визначення з точки зору науки адміністративного права розроблене Ю.П. Битяком. Так, із точки зору цього автора, державне управління – це самостійний вид державної діяльності, яка має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадовців) відносно практичної реалізації функцій і завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом [2, с. 12].

Теорія адміністративного права розробила два підходи до визначення державного управління.

1. Державне управління в широкому розумінні – це сукупність усіх видів діяльності усіх органів держави, тобто фактично всі форми реалізації державної влади в цілому. Стаття 6 Конституції України встановлює, що державна влада в Україні здійснюється на принципах її розділення на законодавчу, виконавчу і судову. Органи законодавчої, виконавчої і судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Інакше кажучи, державне управління в широкому розумінні характеризує всю діяльність держави по організуючій дії з боку спеціальних суб'єктів права на громадські стосунки.

2. Державне управління у вузькому розумінні – це сукупність державних органів, між якими певним чином розподілені різні види діяльності держави. Отже, категорія державного управління у вузькому значенні відображає відносно самостійний вид діяльності держави, який здійснює певна частина державних органів [3].

Категорія «державне управління» базується на загальному понятті «управління», яке широко використовується майже усіма галузями знань. Воно означає цілеспрямовану сукупність дій, які забезпечують узгодженість і координа-

цію спільної діяльності з метою досягнення суспільно важливих цілей і рішення завдань. Підходи до розуміння державного управління мінялися, адже зі змінами соціально-економічної і політичної систем змінювався підхід і до суті управління взагалі. Державне управління перестає ототожнюватися лише з прямим управлінням, безпосереднім розпорядництвом, імперативними приписами і т. д.

Модель ідеальної бюрократії, яку запропонував Макс Вебер (і яка була основою науки про державне управління), піддалася критиці вже в другій половині ХХ ст. Використання цієї моделі на практиці показало, що лише завдяки чіткій управлінській ієрархії і дотриманню суворих правил не можна чекати значного підвищення ефективності управління. На подальший розвиток науки управління значно вплинула поведінкова теорія менеджменту, яка приділила велику увагу значенню людського чинника в управлінні. Представниця цієї школи американка Мері Паркера Фоллетт визначила управління (англ. – management) як «мистецтво виконувати роботу за допомогою інших людей». Це визначення вказує на те, що підвищити дієвість управління можна шляхом підвищення ефективності використання людських ресурсів. Відповідно до неокласичної теорії менеджменту в центрі уваги знаходиться людина, а не організаційна структура [4, с. 2].

Тобто відповідно до цього підходу центром державного управління має бути саме людина і його потреби, а не держава. Отже, і державне управління все більше здійснюється у формі нормативного регулювання, використання дозволів і рекомендацій, надання допомоги, сприяння і координації.

Вище вже говорилося про підходи до визначення державного управління, розроблених різними областями знань. Важливо при цьому відмітити, що багато учених (з різних галузей знань) не просто оперують поняттям «Державне управління», а ще і досліджують його зв'язок з суміжними поняттями, особливу увагу приділяючи поняттю «Публічне адміністрування», його суті, особливостям і можливостям застосування в українському правовому і економічному просторі.

Так, Т.Б. Семенчук (представник науки менеджменту), досліджуючи співвідношення державного управління і публічного адміністрування, вважає, що управління – це цілеспрямований вплив на суб'єкт для його впорядкування, збереження, удосконалення і розвитку. Залежно

від суб'єкта управління виділяють такі види управління: державне управління, громадське управління і менеджмент [5, с. 387]. Відмічаючи наукову цінність аналізу автора, не можемо погодитися з таким підходом, т. до. вважаємо, що розділення на види управління обумовлюється не лише суб'єктом, який його здійснює, але і методами, формами управління, примусовим характером самого управління і ін.

Державне управління як особливий феномен співвідносять з різними поняттями, які певним чином можна вважати суміжними, наприклад, державне регулювання, публічне управління, менеджмент, публічне адміністрування та ін. Серед усіх цих понять найбільший інтерес представляє публічне адміністрування, яке все частіше використовується у вітчизняному правовому і науковому просторі.

Категорія «публічне адміністрування» бере початок із зарубіжної літератури. Спочатку переклад терміну *public administration* був однозначним: «державне управління», згодом було досліджено, що це поняття має полісемантичний характер і залежно від контексту переводиться ще як «публічне адміністрування» і «публічна адміністрація» і навіть «громадське управління», «управління на державному і місцевому рівні», «громадська адміністрація» [6, с. 2].

Викликає інтерес той факт, що вперше поняття «Публічне адміністрування» і «Публічне управління» в 1887 р. ввів майбутній 28-й президент США Вудро Вільсон в есе під назвою «Вивчення адміністрації» («*The Study of Administration*»), з його допомогою було сформовано окремий науковий і освітній напрям, який отримав свій подальший розвиток. У цій роботі Вудро Вільсон писав: «Мета административної науки полягає в тому, щоб визначити, по-перше, в чому полягає діяльність уряду, а по-друге, як воно повинне здійснювати цю діяльність ефективно і з найменшими фінансовими і енергетичними витратами» [7, с. 5]. Тобто поняття «Публічне адміністрування» має значну історичну підоснову.

Oxford Wordpower Dictionary (1998) пропонує наступні тлумачення адміністрування: 1) контроль або управління чимось (наприклад, системами, організацією або бізнесом); 2) група людей, які організують або контролюють щось; 3) часто Адміністрація (у американському тлумаченні) – уряд країни, особливо США.

Longman Exams Dictionary, виданий в Единбурге в 2006 р., дає таке тлумачення «адміні-

стрування»: 1) діяльність, які поєднують управління роботою підприємства або організації; 2) уряд країни в особливий період часу; 3) процес управління чимось, особливо торкається законів, певних урядових перевірок [8].

Відразу помітна різниця в тлумаченнях поняття публічного адміністрування різними словниками: так, Oxford Wordpower Dictionary в першому значенні розуміє публічне адміністрування як масштабну діяльність, тоді як Longman Exams Dictionary – швидше як метод або процес субуправління.

Розглянемо складені поняття «Публічне адміністрування». У словнику слів іншомовного походження відмічено, що «публічний» походить від латів. «громадський», «народний» і має такі дефініції: 1. Який відбувається в присутності публіки, людей; публічний, гласний, відкритий. 2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний. Таким чином, до терміну *public* у вживанні категорії *public administration* логічніше і обґрунтовано застосовувати переклад за допомогою «кальки» – «публічний», адже управління і адміністрування стають більше публічними, залучаючи громадян до сфери управління, роблячи їм послуги і захищаючи їх інтереси.

Адміністрування саме по собі є управлінською діяльністю, оскільки латинське слово *administratio* означає «служіння», «допомогу», «управління». Адміністрування – це прерогатива виконавчих органів влади або чиновника (державний службовець). Поняття *administration* в контексті *public administration* слід переводити тим же методом, як і «адміністрування», адже адміністрування є таким, що становить управління і є процедурою втілення рішень, встановлених в системі управління.

Згідно з енциклопедією державного управління публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава і громадянське суспільство забезпечують самоврядність усієї громадянської системи і її розвиток у певному напрямі [6, с. 2].

Відповідно до глосарію ООН публічне адміністрування має багато визначень. За даними ООН, публічне адміністрування має два тісно пов'язаних значення: 1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал і ін.), який фінансується з державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої

гілки влади, його взаємодія з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві і зовнішньому середовищі; 2) управління і реалізація всього комплексу державних заходів, які пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду і управління, а також пов'язаних з наданням публічних послуг [9, с. 42]. Треба помітити, що друге значення поняття «Публічне адміністрування» максимально наближене до поняття «Державне управління», але з особливим акцентом на здійсненні сервісної діяльності.

В енциклопедичному словнику по державному управлінню 2010 р. суть цього поняття розглядається як «теорія і практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного управління, впорядкування громадської діяльності і надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав і свобод громадян» [10].

У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють усю систему адміністративних інститутів з ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається згори донизу. Тобто публічне адміністрування – це скоординовані групові дії з питань державних справ, які: пов'язані з трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою і судовою); мають важливе значення у формуванні державної політики; є частиною політичного процесу; значно відрізняються від адміністрування в приватному секторі; пов'язані з численними приватними групами і індивідами, які працюють у різних компаніях і громадах. У вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язане з виконавчою гілкою влади і розглядається як: професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; вивчення, розробку і впровадження напрямів урядової політики [9, с. 43].

Також публічне адміністрування розуміють як діяльність публічної адміністрації відносно задоволення загальних публічних інтересів соціуму [11, с. 23]. Публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн здебільшого визначається як сукупність органів і установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів і здійснення інших дій у публічних інтересах. Таке її розуміння є актуальним і для української правової системи. Тобто при такому підході діяльність із публічного адміністрування

пов'язана з діями конкретних органів держави, що, на наш погляд, не звучує, але конкретизує і виявляє її суть. Варто також звернути увагу на той факт, що поняття «адміністрація» і «адміністрування» англійською мовою пишуться однаково – administration, тому при перекладі іноземних наукових досліджень дуже важливим є вірне розуміння контексту застосування цих понять.

Висновки. Таким чином, майже вся різноманітність поглядів на публічне адміністрування зводиться до декількох основних підходів:

1) публічне адміністрування розуміється як один із методів державного управління або як діяльність, яка є частиною (етапом, стадією) державного управління;

2) публічне адміністрування розглядається як управлінська діяльність із задоволення потреб і інтересів соціуму (тобто публічних інтересів), яка здійснюється фактично всіма органами держави;

3) публічне адміністрування зводиться майже повністю до надання публічних послуг;

4) публічне адміністрування визначається як державне управління, але з вказівкою певних особливостей, які властиві саме публічному адмініструванню.

Вважаємо за доцільне погодитися з розумінням публічного адміністрування як окремого виду діяльності, яка здійснюється особливими суб'єктами (публічною адміністрацією) з реалізації всього комплексу державних заходів, які пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду і управління, а також із наданням публічних послуг.

Огляд наукових і енциклопедичних джерел свідчить, по-перше, про тісний зв'язок державного управління і публічного адміністрування, який виявляється в схожих рисах двох понять, у тому, що суттю цих видів діяльності є управлінський вплив на суспільство. По-друге, помітна різниця між поняттями, яка простежується в більшій демократичності і відкритості публічного адміністрування, його націленості, швидше, на роботу регулюючого впливу, а також помітна зосередженість на сервісній складовій цього поняття – на наданні публічних послуг фізичним і юридичним особам. На наш погляд, відмінності між державним управлінням і публічним адмініструванням полягають більше не в площині понять або визначень, а в площині тенденцій розвитку.

Наша позиція полягає в тому, що публічне адміністрування і є державним управлінням

(про що окремо свідчить той цікавий факт, що до недавнього часу поняття public administration на українську (і російську) мову переводили саме як «державне управління», що не зовсім відповідало суті публічного адміністрування, проте свідчило про тенденції розвитку вітчизняної науки і її тяжіння до європейського розуміння державного управління), проте державним управлінням у його розвитку, тобто тим державним управлінням, до якого прагне українське суспільство і держава. Навіть стрімкий розвиток інституту надання публічних послуг (і найчисленнішого їх виду – адміністративних) свідчить про таку ж тенденцію – до зміни поняття «Державне управління» на «публічне адміністрування». Більше того, на нашу думку, така зміна вже фактично відбулася, незважаючи на процеси реформування державного апарату і державної управлінської діяльності, що тривають, оскільки державне управління стає все більш публічним, менше використовуються пряме управління, безпосереднє розпорядництво, імперативні приписи та ін.

Список використаної літератури:

1. Малиновський В.Я. Державне управління. URL: http://www.pravo.vuzlib.su/book_zl81_page_5.html.
2. Пилипишин В.П. Поняття та основні риси державного управління. Юридична наука і практика. № 2. 2011. С. 10.
3. Адміністративне право України / за заг. ред. д. ю. н., проф. Т.О. Коломоєць. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/41-kolomoets/524-4-.html>.
4. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ejl2/txts/10bozuds.pdf>
5. Семенчук Т.Б. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. URL: <file:///C:/Users/AfIMHH/Downloads/sutnist-kategoriyi-publichne-administruvannya-ta-peredumovi-yiyi-formuvannya.pdf>.
6. Колесникова К.О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-3/doc//16.pdf>.
7. Ястремська О.М. Публічне адміністрування. URL: <http://www.repository.hneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/10360//20mcTp емська%200.%20М.,%20Мажник%20п.%200.pdf>.
8. Семенчук Т.Б. Сутність дефініції «публічне адміністрування». URL: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=71744>.
9. Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc//06.pdf>.
10. Дзюндзюк В.Б. Публічне адміністрування в Україні. URL: <http://economics.studio/derjavne-upravlinnya-munitsipalne/11-osnovni-ponyattya-publichnogo-78938.html>.
11. Кузьменко О.В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування». URL: [file:///C:/Users/AfIMHH/Downloads/8761-22266-l-SM%20\(l\).pdf](file:///C:/Users/AfIMHH/Downloads/8761-22266-l-SM%20(l).pdf).

Митяй О. В., Свитовый О. М. Исследования понятий государственное управление и публичное администрирование

В статье исследованы проблематику соотношения понятий «Государственное управление» и «Публичное администрирование» с целью выявления возможности трансформации государственного управления для приведения его сути в соответствии с новыми тенденциями развития современного государства и общества. Внимание уделяется определению понятия «Публичное администрирование» с точки зрения различных областей знаний, словарей и энциклопедической литературы.

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

Mytaii O. V., Svitovyi O. M. Researches of concepts state administration and public administration

The article deals with the problems of the relation between the concepts of «Public Administration» and «Public Administration» in order to identify the possibility of transforming the state administration to bring its essence in line with the new trends in the development of the modern state and society. Attention is paid to the definition of the concept of «Public Administration» from the point of view of various areas of knowledge, dictionaries and encyclopedic literature.

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