

УДК 351

*Філіпова Н.В.,*

*к.е.н., доцент кафедри менеджменту, Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів*

**Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації**

*Filipova N.V.,*

*c.e.s., associate professor chair of management, Chernihiv state technological university*

**Changing the concepts of "governance", "public management", "public administration" in the socio-political transformation**

*В статті розкривається поняття «державне управління», «публічне управління», та «публічне адміністрування», аналізується співвідношення і значення цих понять. Виявлено відмінні особливості між державним управлінням, публічним управлінням та публічним адмініструванням. Доведено, що ці поняття не варто використовувати як аналогічні. Зазначено, що публічне адміністрування поєднує публічне управління та державне управління, сприяючи реалізації поставлених задач.*

*The article discusses the concept of "governance", "public management" and "public administration". The author analyzes the value and importance of these concepts. There were detected distinctive features between "governance", "public management" and "public administration". It is proved that these concepts should not be used interchangeably. Indicated that combines public management and governance, facilitating the implementation of tasks.*

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

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

**Актуальність теми дослідження.** Процес трансформації системи державного управління сприяв появі понять «державного управління», «публічного адміністрування», «публічного управління». Реформа системи державного управління та спрямованість до Євросоюзу обумовлюють актуальність дослідження сутності зазначених вище понять.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах відбувається якісна зміна способів і методів державного управління. В даний час в багатьох наукових роботах і навчальних виданнях використовуються поняття державне або публічне управління та адміністрування. Однак законодавчого закріплення жодне з них не має. Часто відбувається або поєднання цих понять, або підміна одного іншим. Тому дослідження сутності перелічених дефініцій набуває актуальності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню та аналізу сутності державного управління, публічного адміністрування присвячено велику кількість наукових праць. Серед вчених, які займалися дослідженням цього питання слід відзначити Н. Аврамчикову, Г. Атаманчук, Б. Курашвілі, К. Колесникову, О. Бандурку, Г. Купряшина, В. Мартиненко, М. Міненко, В. Пилипишина, І. Понкіна, В. Опришка, Ю. Оболенського, В. Соловйова, В. Чиркіна та ін. Проте у вітчизняній науці недостатньо дослідженим залишається питання про співвідношення понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування».

**Постановка завдання.** Метою даної статті є дослідження сутності та розмежування таких понять як «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління».

**Виклад основного матеріалу.** Одним з найважливіших принципів правової держави є поділ влади. Таким чином, щоб визначити межі повноважень влади спочатку необхідно розкрити такі поняття, як «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління».

Державне управління як галузь досліджень з'явилася в нашій країні на початку 90-х рр. ХХ століття. Можна стверджувати, що теоретичні основи

науки ще знаходяться в стадії формування та мають безпосередню залежність від стану і розвитку політичних і соціально-економічних відносин.

Державне управління економічними і соціальними об'єктами, процесами, відносинами являє собою невід'ємну, найважливішу частину управління суспільством, країною, регіонами. Початкове призначення державного управління полягає у внесенні організуючих, впорядкованих починань у життя, існування суспільства, людей і навколишнього середовища.

Взагалі, термін «управління» означає діяльність із керівництва ким-небудь або чимось. У загальному розумінні управління – це цілеспрямований вплив на складну систему [17, с. 28]. Класична дефініція визначає управління як діяльність держави або інших суб'єктів державної (публічної) влади, яка здійснюється поза межами законотворчості та правосуддя. Дане визначення державного управління виділяє і пов'язує такі явища та інститути, як державне управління і уряд в якості виконавчого органу єдиної державної влади та органів місцевого самоврядування, що реалізують у певному обсязі функції державного управління [4]. В класичній моделі державного управління можна виділити такі основні риси: управління державними справами; централізація управління; концентрація ресурсів; служіння загальнонаціональним інтересам [14].

Згідно з енциклопедією державного управління категорія державне управління – це діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [6, с. 157; 7].

На думку В. Авер'янова під державним управлінням потрібно розуміти особливий та самостійний різновид діяльності держави, що

здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади [5, с. 6].

Г. Атаманчук вважає, що державне управління – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу [3, с. 33].

Іноді поняття трактується як діяльність всіх державних органів з врегулювання суспільних відносин, організацію всіх сторін життя суспільства [2.]. Інші науковці визначають державне управління як специфічну діяльність держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які безперервно, планомірно, владно і в рамках правових установлень, впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до державних інтересів [14].

Отже, сутність державного управління як самостійного виду державної діяльності слід розуміти як систему елементів державної влади, яка носить виконавчо-розпорядчий характер та виконує функції та завдання держави у процесі регулювання економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами.

Термін «публічне управління» вперше використав англійський державний службовець Десмонд Кілінг, на думку якого публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики. [8, с. 15]

У загальному значенні, поняття «публічне управління» відображає інтегральний системний механізм, підсистемами і елементами якого виступають політичні програмні орієнтири і пріоритети, нормативне регулювання, процедури, фінансовані державою або органами місцевого самоврядування централізовані, і децентралізовані організаційно-управлінські структури та їх персонал, що відповідають за адміністрування діяльності у певній галузі суспільних відносин на національному, субнаціональному та місцевому рівнях [15, с. 8].

Дж. М. Пріфінер та Р. Пристюс вважають, що публічне управління - це управління організацією та напрямком людських і матеріальних ресурсів для досягнення бажаних цілей [16]. Публічне управління - це вплив суб'єкта, що володіє публічною владою, на об'єкт з метою будь-яких суспільних інтересів. Такої думки дотримується Аврамчикова Н.Т. [1].

На публічне управління істотний вплив завжди надавали, надають і будуть надавати питання і проблеми як світової, так і внутрішньої політики, суспільного життя. Публічне управління завжди здійснюється в контексті відбуваються в суспільстві подій і в реальних соціально-економічних, політичних і культурних умовах, оскільки публічне управління не може бути ізольованим від суспільства, будучи реалізованим частиною цього суспільства (персоналом публічної адміністрації - політичними посадовими особами, державними і муніципальними службовцями ) і реалізованим в тісному сполученні з суспільством [15, с.14-15].

Підсумовуючи вищесказане можемо зазначити, що публічне управління - це щось більше, ніж просто набір загальних інструментів управління, публічне управління вивчає взаємодію між політичною системою, державним сектором, співвідношення муніципальних, державних та народних інтересів із залучення суспільства до механізму контролю всіх органів влади.

Далі розглянемо дефініцію «публічне адміністрування», оскільки дуже часто це поняття ототожнюється із державним управлінням та не розмежовується його сутність. Адміністрування саме по собі є управлінською діяльністю, оскільки латинське слово «administratio» означає «служіння», «допомога», «управління». Адміністрування - це прерогатива виконавчих органів влади або чиновника (державний службовець) [13].

У вузькому розумінні публічне адміністрування розглядається як професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду, як міждисциплінарна академічна сфера, що базується на теорії та концепціях економіки,

політичних наук, соціології, адміністративного права, менеджменту. У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють всю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу [9, 17].

Згідно з енциклопедією державного управління, публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку [4, с. 489].

М. Міненко зазначає, що 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, що, в свою чергу, спонукало до того, що відбулася трансформація «державного управління» в «публічне адміністрування», а з часом і у «публічне управління» [12].

В. Мартиненко вважає, що публічне адміністрування є формою реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування через свої виконавчі структури [12, с. 20-21].

Колесникова К. розглядає публічне адміністрування як складову публічного управління (врядування), метою якого постає розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління та направлених на забезпечення громадян на рівні світових стандартів [7].

Отже, публічне адміністрування поєднує державне та публічне управління, складає сукупність інституцій та органів виконавчої влади, які реалізують рішення уряду.

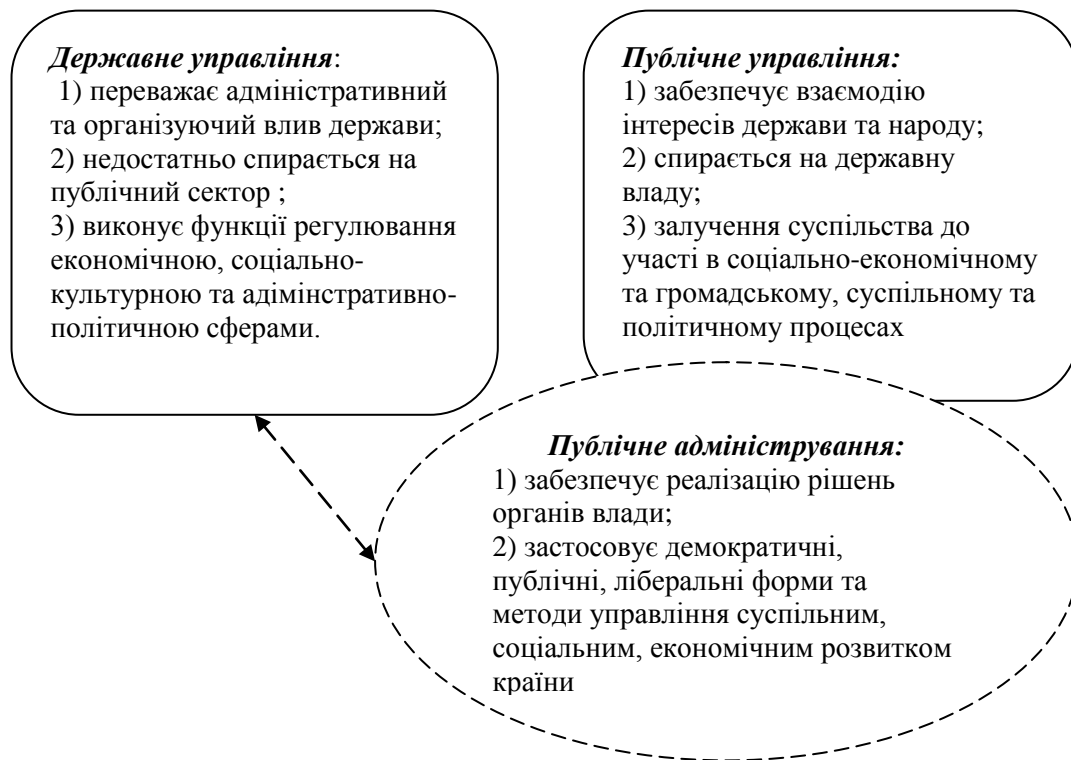


Рис. 1. Державне управління, публічне управління, публічне адміністрування.

**Висновок.** Дослідивши сутність понять «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування», доведено, що не варто їх використовувати як синонім одне одному. На рис.1 представлено відмінні особливості. Державне управління, на нашу думку є складовою публічного управління, а сутність публічного адміністрування поєднує два інші та сприяє реалізації поставлених завдань органів влади.

### Література

1. Аврамчикова Н. Т. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие / Н.Т. Аврамчикова, Сибирский государственный аэрокосмический университет – г. Красноярск, 2008 – 148 с.
2. Административное право : [учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова]. – М. : Юрист, 1999. – 728 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций, 4-е изд., дополн. / Г. В. Атаманчук. – М.: Омега-Л, 2006. – 584 с.

4. Бахрах Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. М. Стариков. – М.: Норма, 2008. - 816с.
5. Державне управління в Україні: навчальний посібник / [за заг. ред. В. Б.Авер'я-нова]. – К. : Вид-во ТОВ «СОМИ», 1999. – 265 с.
6. Енциклопедія державного управління. У 8 т. – Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський [та ін.] – Львів : ЛРІДУ, НАДУ, 2011. – 712 с
7. Колесникова К. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації / К. Колесникова // Публічне управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf>
8. Keeling D. Management in Government / D. Keeling (1972), London: Allen&Unwin.
9. Купряшин Г. Л. Государственный менеджмент: возможности и ограничения / Г. Л. Купряшин // Государственное управление. Электронный вестник. – 2003. – № 1. – Режим доступа : <http://www.spa.msu.ru>
10. Public Administration Review. – Vol. 56. – N 3 (May – Jun., 1996). – P. 247-255.
11. Мартиненко В.М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики / В.М. Мартиненко // Публічне управління: теорія та практика: Зб.наук.праць - Х.: Вид-во "ДокНаукДержУпр", 2010. - № 1. – С. 16-22
12. Міненко М.А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства / М.А. Міненко // Державне управління: удосконалення та розвиток. Електронне фахове видання [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=581>
13. Оболенський О. Ю. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни —Публічне управління: наукова розробка / О.Ю. Оболенський, С.О. Борисевич, С.М. Коник. – К.: НАДУ, 2011. – 56 с.



14. Пилипишин В. П. Щодо сутності мети та завдань державного управління в Україні / В. П. Пилипишин // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 377–381 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuuv.gov.ua/ejournals/FP/2010-2/10pvpuvu.pdf>

15. Понкин И.В. Общая теория публичного управления: Избранные лекции / Международный институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. – М., 2013. – 196 с.

16. Pfifiner J.M., Presthus R. Public Administration. – New York: The Ronald Press Co., 1960. – P. 3.

17. Public Administration Review. – Vol. 56. – N 3 (May – Jun., 1996). – P. 247-255.

18. Соловйов В. М. Поняття і сутність правового регулювання державного управління в Україні / В. М. Соловйов // Університетські наукові записки. – 2007. – № 3 (23). – С. 27–33.

### **References.**

1. Avramchikova, N.T. (2008) Gosudarstvennoe i municipalnoe upravlenie [State and municipal management], uchebnoe posobie, Sibirskij gosudarstvennyj aerokosmicheskij universitet, Krasnoyarsk, vol. 148.

2. Administrativnoe pravo [Administrative law]: [Uchebnik / pod red. Yu. M. Kozlova, I. I. Popova]. Moscow, Russia, vol. 728.

3. Atamanchuk, G. V. (2006) Teoriya gosudarstvennogo upravleniya [The theory of Public Administration]: Moscow: Omega-1, vol. 584.

4. Baxrax, D. N. Rossinskij, B. V. and Starilov, Yu.M. (2008) Administrativnoe pravo [Administrative law], Moscow, Norma, vol. 816.

5. Aver'yanova, V. B. (1999) Derzhavne upravlinnya v Ukraїni [Governance in Ukraine] Kyiv, vid-vo tov "Somi", vol. 265.

6. Encyclopedia of Public Administration (2011), Lviv, Iridu, NADU.

7. Kolesnikova K. (2013) “The ratio of government and public administration in the process of social transformation”, Publichne upravlinnya [Online], available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf>

8. Keeling, D. (1972) Management in government, London: allen&unwin.

9. Kupryashin, G. I. (2013) “Public Management: Opportunities and Limitations”, Gosudarstvennoe upravlenie. [Online], available at : <http://www.spa.msu.ru>

10. Public administration review, vol. 56. – n 3 (may – jun., 1996). – pp. 247-255.

11. Martinenko, V. M. (2010) “Democratic governance: problems of theory and practice”, Publichne upravlinnya: teoriya ta praktika, Kharkiv, vid-vo ”Doknaukderzhupr”, pp. 16-22.

12. Minenko, M. A. (2013) “The transformation of public administration in modern society model of regulation”, Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvitok. [Online], available at : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581>

13. Obolenskij, O. Yu. Borisevich, S. O. and Konik, S. M. (2011) Opornij konspekt lekcij z navchalnoï disciplini — Publichne upravlinnyall: naukova rozrobka [Lecture on discipline - Public Administration: scientific development], Kyiv, NADU, vol. 56.

14. Pilipishin, V. P. (2010) “Regarding the nature of the goals and objectives of public administration in Ukraine”, Forum prava, [Online], pp. 377–381, available at : <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/fp/2010-2/10pvpuvu.pdf>

15. Ponkin, S.V. (2013) Obshhaya teoriya publichnogo upravleniya: izbrannye lekci [The General Theory of Public Administration: Selected Lectures] Mezhdunarodnyj institut gosudarstvennoj sluzhby i upravleniya rossijskoj akademii narodnogo xozyajstva i gosudarstvennoj sluzhby pri prezidente rossijskoj federacii, vol. 196.

16. Rfifiner, J.M. and Presthus, R. (1960) Public administration. – New York: the ronald press co., p. 3.

17. Public administration review, vol. 56. n 3 (may – jun., 1996). – pp. 247-255.

18. Solovjov, V. M. (2007) “The concept and essence of legal regulation of public administration in Ukraine”, *Universitetski naukovi zapiski*, pp. 27–33.