

DOI: <https://doi.org/10.35546/kntu2308-8834/2020.1.6>

УДК: 351

**Полосьмак Катерина Олександрівна**  
студентка 3 курсу першого бакалаврського рівня  
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»  
Херсонського національного технічного університету

## **ВІДМІННОСТІ ПОНЯТЬ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ» ТА «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»**

*У статті проаналізовано поняття «публічне управління» та «державне управління». Аналізуються останні нормативно-правові акти, наукові дослідження, документи щодо запровадження означених термінів, з'ясовано історію та конкретизацію цих термінів. Виявлено особливості та умови виникнення понять та їх відмінність.*

*Сучасна Україна стоїть на порозі багатьох викликів у напрямку державотворення. До нероздобрених, а також досліджуваних у певних ідеологічних рамках питань належить і публічне управління.*

*Визнаючи публічне управління як явище складне і багатогранне, більшість учених вказують на те, що не існує сталого, вичерпного та загально визнаного формулювання публічного управління. До визначення публічного управління швидше підходять із позиції реального змісту діяльності або форм, яких воно набуває і в яких діє.*

*Отже, сутність державного управління як самостійного виду державної діяльності слід розуміти як систему елементів державної влади, яка має виконавчо-розпорядчий характер і виконує функції та завдання держави у процесі регулювання економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної сфер.*

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

*Отже, на підставі проведеного аналізу ми можемо стверджувати, що характерною ознакою державного управління є переважання адміністративного та організаційного впливу держави; недостатність опору на публічний сектор; виконання функції регулювання економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної сфер.*

*Публічне управління у свою чергу характеризується такими особливостями: забезпечує взаємодію інтересів держави та народу; опирається на державну владу, підкріплюється та забезпечується нею; залучає суспільство до участі в соціально-економічному та громадському, суспільному та політичному процесах; поширюється на все суспільство і за його межі у сфері здійснення міжнародної політики; держава наділяє публічне управління системною якістю; здійснюється в межах панування верховенства права, завдяки законодавчо відрегульованому і практично діючому механізму контролю суспільства над усіма органами державної влади та місцевого самоврядування; публічне управління діє системно, поєднуючи функціонування таких структур, як механізм держави, державний апарат, державна служба й публічні прояви суспільства.*

*Підсумовуючи вищесказане можемо зазначити, що державне управління – це діяльність 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. 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.*

*Ключові слова:* публічне управління, державне управління, держава, управління, відносини.

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Сьогодні тема публічного управління привертає увагу великої кількості науковців. Підставою для цього є те, що Україна обрала європейський шлях розвитку, що зумовило потребу переорганізації та кваліфікації публічного управління як явища. За попередні роки у вітчизняній науці державного управління відбулися поступові переорієнтаційні кроки – розгляд окремо державного управління, місцевого самоврядування та громадянського суспільства та їх системне бачення в контексті публічного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням публічного управління в Україні займалися й досліджували такі науковці: В. Баштанник, М. Білинська, В. Бережний, І. Бородін, С. Борисевич, І. Грицяк, С. Загороднюк, В. Куйбіда, В. Купрійчук, Р. Мельник, О. Петроє й багато інших провідних українських учених.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Але, враховуючи всі дослідження та нормативну базу, можна стверджувати, що процес дослідження та розвиток публічного управління триває, потребує постійного вдосконалення та розмежування особливостей і принципів їх дії та взаємодії.

**Формування цілей статті.** Метою статті є дослідження понять публічного та державного управління, виокремлення їх особливостей, порівняння їх для уточнення специфіки застосування та роботи цих систем.

**Виклад основного матеріалу.** Закономірно, що на сьогодні одним зі стратегічних завдань під час адміністративного реформування є формування нової ідеології функціонування виконавчої влади та місцевого

самоврядування як діяльності, в основу якої покладається забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання якісних і вчасних публічних послуг.

Відповідно має змінитись і система державного управління, змінивши свою парадигму в бік публічного управління. Визначальним критерієм для таких змін є запровадження в Україні європейських стандартів обслуговування громадян і професійного обслуговування політичного керівництва. Зокрема, завданнями публічного управління має стати синергетичне поєднання концепцій раціональної бюрократії, нового державного менеджменту та доброго врядування, основними з яких є:

- зміна функцій і структури органів виконавчої влади в напрямку уникнення дублювання їх повноважень;
- реформа системи бюджетних видатків та доходів;
- реформа системи державного регулювання;
- деконцентрація та децентралізація владних повноважень;
- реорганізація державного контролю;
- дерегуляція та спрощення управлінських процедур;
- організація вільного доступу до інформації про діяльність державних органів влади;
- реалізація механізму державно-громадських консультацій з вироблення політичних рішень;
- формування і розвиток управління знаннями в системі державної влади;
- забезпечення ефективної системи стимулів щодо проведення адміністративної реформи на рівні територіальних органів влади;
- створення інфраструктури інформаційного обміну та підтримки реалізації адміністративної реформи на всіх рівнях влади; застосування сучасних інформаційних технологій;
- реформування інституту державної служби;

– реалізація принципу підзвітності та підконтрольності влади громадським організаціям [5].

Сучасна Україна стоїть на порозі багатьох викликів у напрямку державотворення. До нероздроблених, а також досліджуваних у певних ідеологічних рамках питань належить і публічне управління.

Визнаючи публічне управління як явище складне й багатогранне, більшість учених вказують на те, що не існує сталого, вичерпного та загальновизнаного формулювання публічного управління. До визначення публічного управління швидше підходять із позиції реального змісту діяльності або форм, яких воно набуває і в яких діє.

Одним із найважливіших принципів правової держави є поділ влади. Таким чином, щоб визначити межі повноважень влади, спочатку потрібно розкрити такі поняття, як «державне управління» та «публічне управління».

Узагалі термін «управління» означає діяльність із керівництва ким-небудь або чимось. У загальному розумінні управління – це цілеспрямований вплив на складну систему [7]. Класична дефініція визначає управління як діяльність держави або інших суб'єктів державної (публічної) влади, яка здійснюється поза межами законотворчості та правосуддя. Таке визначення державного управління виділяє й пов'язує такі явища та інститути, як державне управління і уряд як виконавчий орган єдиної державної влади та органів місцевого самоврядування, що реалізують у певному обсязі функції державного управління [1]. У класичній моделі державного управління можна виділити такі основні риси: управління державними справами; централізація управління; концентрація ресурсів; служіння загальнонаціональним інтересам [4].

Державне управління як галузь досліджень з'явилася в нашій країні на початку 90-х рр. ХХ століття. Можна стверджувати, що теоретичні основи науки ще перебувають у стадії формування та безпосередньо залежать від стану й розвитку політичних і соціально-економічних відносин.

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

Згідно з енциклопедією державного управління категорія «державне управління» обіймає 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 [2].

Отже, сутність державного управління як самостійного виду державної діяльності слід розуміти як систему елементів державної влади, яка має виконавчо-розпорядчий характер та виконує функції й завдання держави у процесі регулювання економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної сфер.

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

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 подій, що відбуваються в суспільстві 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 у тісному сполученні із суспільством [3].

На сьогодні система публічного управління охоплює багато підсистем. До сфери її інтересів належать політична, економічна, соціальна, адміністративна, правова, гуманітарна системи тощо. На сферу її формування та розвитку впливають як внутрішні (неврівноваженість соціально-політичної системи держави), так і зовнішні (геополітичні виклики, світові тенденції суспільних перетворень тощо) чинники. Сислове наповнення визначення «публічне управління» здійснюється крізь призму розуміння його ролі в житті суспільства, держави та кожної окремої людини. Відбувається осучаснення смислового наповнення поняття «публічне управління».

У науковій літературі часто термін «державне управління» використовується для опису категорії «публічне управління». Часто переклад з англійської українською термінів *public administration* («публічне адміністрування») та *public management* («публічне управління») здійснюється лише у визначенні «державне управління». Це пояснюється тим, що українські науковці переважно в основу поняття державного управління закладають класичне бачення управління в державному секторі, запропоноване ще німецьким дослідником М. Вебером. Основними рисами такого державного управління є системне владне спрямування, витоками якого є державна воля, що поширюється на все суспільне життя. Саме веберівська класична модель управління превалює сьогодні в державному секторі України.

Визначення державного управління як панівного в суспільних відносинах є найліпшою демонстрацією того, як в Україні сприймається та розуміється термін «державне управління». Базовим механізмом державного

управління є держава, тоді як ключовим аспектом публічного управління є народ. Саме тому сучасний німецький дослідник публічного управління Г. Букерт зауважує, що «публічне управління не є якимось нейтральним, технічним процесом, натомість є діяльністю, яка тісно пов'язана із політикою, законом та громадянським суспільством» [6].

Згідно із словниковими визначеннями ці поняття можна розмежувати таким чином:

– 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;

– публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів для досягнення пріоритетних цілей державної політики.

Отже, на підставі проведеного аналізу можемо стверджувати, що характерною ознакою державного управління є переважання адміністративного та організаційного впливу держави; недостатність опору на публічний сектор; виконання функції регулювання економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної сфер.

Публічне управління у свою чергу характеризується такими особливостями: забезпечує взаємодію інтересів держави та народу; опирається на державну владу, підкріплюється та забезпечується нею; залучає суспільство до участі в соціально-економічному та громадському, суспільному та політичному процесах; поширюється на все суспільство і за його межі у сфері здійснення міжнародної політики; держава наділяє публічне управління системною якістю; здійснюється в межах панування верховенства права, завдяки законодавчо відрегульованому і практично діючому механізму контролю суспільства над усіма органами державної

влади та місцевого самоврядування; публічне управління діє системно, поєднуючи функціонування таких структур, як механізм держави, державний апарат, державна служба й публічні прояви суспільства.

**Висновки з даного дослідження.** Підсумовуючи вищесказане, можемо зазначити, що державне управління – це діяльність 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. Публічне управління – це щось більше, ніж просто набір загальних інструментів управління, публічне управління вивчає взаємодію між політичною системою, державним сектором, співвідношення муніципальних, державних і народних інтересів із залученням суспільства до механізму контролю всіх органів влади.

**Перспективи подальших розвідок.** Подальші дослідження порушених нами в статті проблем передбачаються в реформуванні систем управління в Україні, оскільки перед країною стоять завдання реорганізації. Концептуальна відмінність пріоритетів публічного управління в розвинених країнах від управління на попередніх етапах його розвитку полягає в тому, що принципи прав людини в ньому стали беззаперечно засадничими. Загалом можна говорити про те, що сучасне публічне управління демократичних країн реалізується в контексті та безпосередньому зв'язку з інституціональними процесами в галузі прав людини.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Бахрах Д. Н. Административное право: М. Норма: 2008. 816с.
2. Енциклопедія державного управління. У 8 т. Т. 8 : Публічне врядування. наук. ред. кол.: Львів: ЛРІДУ, НАДУ, 2011. 712 с.
3. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації. Н. В. Філіпова. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 6. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2015\\_6\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_6_5).



4. Пилипишин В. П. Щодо сутності мети та завдань державного управління в Україні: Форум права. 2010. № 2. 377–381 с.. URL: [http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2010\\_2/10pvpvu.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2010_2/10pvpvu.pdf)
5. Публічне управління в системі координат української державності. В. Козак: Ефективність державного управління. 2015. Вип. 44(1). 64-70 с.. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2015\\_44\(1\)\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_44(1)_9).
6. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda [Text] / G. Bouckaert. — Berlin : Duncker & Humblot, 2002. P. 26
7. Public administration review, vol. 56. n 3 (may – jun., 1996). P. 255.

## ANNOTATION

**Polosmak Kateryna.** 3rd year student of the first bachelor's degree specialty 281 "Public administration and administration" Kherson National Technical University

### **DIFFERENCES OF PUBLIC GOVERNANCE AND PUBLIC GOVERNANCE**

The article analyzes the concepts of: public administration, public administration. Recent legal acts, scientific researches, documents on introduction of terms of public administration and public administration are analyzed, the history and specification of these terms are found out. The peculiarities and conditions of origin of concepts and their difference are revealed.

Modern Ukraine is on the verge of many challenges in the direction of state building. Public management is also part of the issues that are not addressed, as well as researched within certain ideological frameworks.

Recognizing public governance as a complex and multifaceted phenomenon, most scholars point out that there is no sustainable, comprehensive, and generally accepted formulation of public administration. The definition of public administration is rather approached from the point of view of the actual content of the activities or forms in which it takes and operates.

Therefore, the essence of public administration as an independent type of state activity should be understood as a system of elements of state power, which is of executive-administrative character and performs the functions and tasks of the

state in the process of regulating economic, socio-cultural and administrative-political spheres.

In general, the concept of "public administration" reflects an integrated systemic mechanism, subsystems and elements of which are political policy orientations and priorities, normative regulation, procedures financed by the state or local self-government bodies, centralized and decentralized organizational and management structures, and their respective entities to administer activities in a particular field of public relations at national, subnational and local levels.

Therefore, on the basis of the analysis, we can state that a characteristic feature of public administration is: the administrative and organizational influence of the state prevails; insufficient reliance on the public sector; performs the functions of regulating the economic, socio-cultural and administrative-political spheres.

Public administration, in its turn, is characterized by the following features: it ensures the interaction of the interests of the state and the people; relies on, supports and secures state power; Involvement of society in social, economic and social, social and political processes; applies to the whole of society and beyond, in the field of international politics; the state gives public control of systemic quality; it is carried out within the rule of rule of law, thanks to the legislatively regulated and practically functioning mechanism of control of society over all bodies of state power and local self-government; public administration operates systematically, combining the functioning of such structures as the mechanism of the state, the state apparatus, the civil service and public manifestations of society.

Summarizing the above, we can state that public administration, the activity of public authorities, aimed at creating conditions for the fullest possible exercise of the functions of the state, fundamental rights and freedoms of citizens, harmonization of various interest groups in society and between the state and society, ensuring the social development of appropriate resources. Public administration is more than just a set of general management tools; public

administration studies the interaction between the political system, the public sector, the relationship of municipal, state and national interests to the involvement of society in the control mechanism of all authorities.

**Key words:** public administration, public administration, state, management, relations.

### References:

1. Bakhrakh D. N. Admynystratyvnoe pravo: M. Norma: 2008. 816s.
2. Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya. U 8 t. T. 8 : Publichne vryaduvannya. nauk. red. kol.: L'viv: LRIDU, NADU, 2011. 712 s.
3. Zmina spivvidnoshennya ponyat' «derzhavne upravlinnya», «publichne administruvannya», «publichne upravlinnya» v systemi suspil'no-politychnoyi transformatsiyi. N. V. Filipova. Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok. 2015. № 6. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2015\\_6\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_6_5).
4. Pylypyshyn V. P. Shchodo sutnosti mety ta zavdan' derzhavnoho upravlinnya v Ukraini: Forum prava. 2010. № 2. 377–381 s.. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2010-2/10pvpuvu.pdf>
5. Publichne upravlinnya v systemi koordynat ukrayins'koyi derzhavnosti. V. Kozak: Efektyvnist' derzhavnoho upravlinnya. 2015. Vyp. 44(1). 64-70 s.. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2015\\_44\(1\)\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_44(1)_9).
6. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda [Text] / G. Bouckaert. — Berlin : Duncker & Humblot, 2002. R. 26
7. Public administration review, vol. 56. n 3 (may – jun., 1996). R. 255.