

**К. В. Бондаренко**кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ДО ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОНЯТЬ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ» ТА «ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ»

*Стаття присвячена дослідженню проблематики співвідношення понять «державне управління» та «публічне адміністрування» з метою виявлення можливості трансформації державного управління задля приведення його у відповідність із новітніми тенденціями розвитку сучасної держави та суспільства. Увагу приділено визначенню критеріїв розмежування цих понять. Автором зроблено висновок щодо значної схожості державного управління та публічного адміністрування у площині тенденцій розвитку державного управління у сучасній Україні, а також виокремлено такі критерії розмежування цих понять: суб'єкти здійснення, зміст, сутність, суттєві ознаки.*

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

**Постановка проблеми.** Розвиток науки адміністративного права та суміжних наук потребує оновлення категоріального апарату. Публічне адміністрування, що як категорія поступово витісняє державне управління, потребує свого визначення та, найголовніше, виокремлення атрибутів, які відрізняють його від державного управління сутнісно. Необхідним є наукове обґрунтування змістовної відмінності або тотожності цих понять.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науковий аналіз проблем співвідношення категорії «державне управління» із суміжними поняттями, зокрема з поняттям «публічне адміністрування», здійснювався багатьма вітчизняними вченими. Серед них варто назвати Т.Б. Семенчука, І.П. Яковлева, К.О. Колесникову, О.В. Кузьменко, Е.Н. Ястремську, Т.О. Білозерську та інших, дослідження яких стали базою для дослідження питань, що розглядаються в рамках статті.

**Метою статті** є дослідження проблематики співвідношення понять «державне управління» та «публічне адміністрування» з метою виокремлення відповідних критеріїв розмежування та виявлення можливості трансформації державного управління задля приведення його у відповідність з новітніми тенденціями розвитку сучасної держави та суспільства.

**Виклад основного матеріалу.** У контексті нової доктрини українського адміністративного

права суспільна роль цієї галузі права, на думку В.Б. Авер'янова, вбачається не суто «управлінською», а переважно «обслуговуючою», «публічно-сервісною», а суспільна (соціальна) цінність адміністративного права в сучасному європейському розумінні полягає в тому, що воно виступає основним регулятором гармонійних взаємовідносин між публічною адміністрацією, суб'єктами (органами й посадовими особами) виконавчої влади та місцевого самоврядування й громадянами [1, с. 11–12].

У сучасній вітчизняній науковій літературі активно дискутується питання наповнення новим змістом центральної категорії адміністративного права – «державне управління». Деякі вчені пропонують розширене та оновлене розуміння державного управління, інші – обґрунтовують застосування нових категорій, які поступово мають замінити державне управління, а відтак – і наповнити новим змістом адміністративне право загалом.

Категорія, яка найчастіше пропонується для осмислення та подальшого застосування в адміністративному праві, – публічне адміністрування. Зумовлено це, перш за все, теоретичними розробками зарубіжних учених, особливо країн Європейського Союзу, які вже давно будують доктрину адміністративного права саме навколо концепції публічного адміністрування. Саме тому публічне адміністрування являє собою категорію, яка особливо цікава для досліджень у вітчизняній теорії.

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, що є частиною (етапом, стадією) державного управління [2, с. 385–390]; 2) публічне адміністрування розглядається як управлінська діяльність із задоволення потреб та інтересів соціуму (тобто публічних інтересів), і яка здійснюється фактично всіма органами держави [3]; 3) публічне адміністрування зводиться майже повністю до надання публічних послуг [2, с. 385–390]; 4) публічне адміністрування визначається як державне управління, але із зазначенням певних особливостей, які властиві саме публічному адмініструванню [4].

Огляд наукових та енциклопедичних джерел, безумовно, свідчить про тісний зв'язок державного управління та публічного адміністрування, оскільки їхньою сутністю є управлінський вплив, який здійснюється на суспільство. Однак ці категорії визначають сутнісно різні типи діяльності.

У науковій літературі оглядово характеризуються такі відмінності. Наприклад, І.П. Яковлев слушно зауважує, що різниця між «публічним» і «державним» міститься як у кількісній, так і в якісній площинах. Перша – значною мірою очевидна для публічно-правової науки, виявляється вже на рівні етимологічних порівнянь і полягає у традиційному судженні про відносно більший обсяг публічного. Наприклад, у вітчизняній адміністративістиці набула широкого застосування категорія «публічна служба». «Державне» є однією зі складових «публічного». Варто зазначити, що наведене підтверджує більший обсяг другого терміна, базуючи судження на вітчизняній правовій системі. Якісна відмінність публічного управління/адміністрування від державного полягає в кількох аспектах. По-перше, воно містить вказівку на основну ціннісно-цільову складову розпорядчих заходів: публічний інтерес. Проголошення Конституцією України людини, її життя та здоров'я, честі та гідності, недоторканості та безпеки найвищою соціальною цінністю (ч. 1 ст. 3) [5, ст. 3], поступовий відступ від державоцентристської моделі у відносинах між державою та громадянином, становлення людиноцентристського типу владно-суспільної взаємодії та концепції «сервісної» держави дає змогу стверджувати, що основною метою правозастосовної діяльності є досягнення верховенства права, а управлінського впливу – гарантування загального

блага громадянського суспільства, його стабільного розвитку, поєданого із забезпеченням і підтриманням ефективних інститутів саморегулювання. По-друге, у довідниковій літературі «публічний» (від лат. *publicus* – суспільний, народний) визначається як відкритий, гласний, тобто цей термін додатково констатує необхідність інформаційної взаємодії суб'єктів владних повноважень із суспільством, що стало однією з якісних ознак адміністрування [6].

Також вважаємо доцільним виокремити такі критерії розмежування категорій «державне управління» та «публічне адміністрування»:

**1. Суб'єкти здійснення.** Державне управління та публічне адміністрування здійснюються специфічними, спеціально уповноваженими на це суб'єктами. Однак суб'єктами державного управління є, передовсім, органи державної виконавчої влади, а також інші суб'єкти в частині здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності. Наприклад, органи місцевого самоврядування можуть вважатися суб'єктами державного управління у разі виконання делегованих повноважень. Натомість публічне адміністрування здійснюється як органами виконавчої влади, так і органами місцевого самоврядування як ключовими суб'єктами. При цьому роль органів місцевого самоврядування в управлінських процесах протягом останніх років значно зросла та продовжує зростати. Фактично децентралізація у сфері державного управління/публічного адміністрування, про яку йшлося у проектах 2012–2013 років, отримує реальне втілення протягом останніх трьох-чотирьох років та є загальнодержавним завданням номер один сьогодні.

Органам місцевого самоврядування передано повноваження у сфері державного архітектурно-будівельного контролю, у сфері надання адміністративних послуг, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб тощо (2015–2017 рр.). Роль і повноваження органів виконавчої влади загальної компетенції на місцевому рівні звужуються на користь органів місцевого самоврядування. Процеси децентралізації супроводжуються передачею місцевому самоврядуванню бюджетних ресурсів.

Водночас не є досить обґрунтованим твердження, що органи місцевого самоврядування є органами державного управління, та спірною є теза, що органи місцевого самоврядування здійснюють державне управління. Так, органи здійснюють повноваження, нехай і делеговані,

однак це не є державним управлінням у класичному розумінні. При цьому під час здійснення повноважень наявний адміністративний розсуд, враховуються місцеві інтереси, спостерігається організаційна підпорядкованість місцевим радам і головам. Тож за суб'єктивним складом управлінська діяльність все далі й далі виходить за межі державного управління. При цьому реалізація органами місцевого самоврядування таких повноважень, безумовно, має загальнодержавне значення та задовольняє публічні інтереси. Публічні інтереси задовольняє також здійснення органами місцевого самоврядування й власних повноважень.

В управлінські процеси включаються юридичні особи публічного права. Зокрема, відбувається створення комунальних підприємств та установ, діяльність яких пов'язана з охороною адміністративних будівель і національними комісіями тощо (приблизно з 2014 р.).

Спостерігаємо залучення громадськості до управлінських процесів через конституювання правового статусу відповідних суб'єктів. Наприклад, Громадська рада доброчесності утворюється з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання. Членами Громадської ради доброчесності можуть бути представники правозахисних громадських об'єднань, науковці-правники, адвокати, журналісти, які є визнаними фахівцями у сфері своєї професійної діяльності, мають високу професійну репутацію та відповідають критерію політичної нейтральності та доброчесності (судова реформа 2016–2017 рр.).

Тож склад суб'єктів, які в сучасній Україні беруть участь у процесах управлінської діяльності на рівні держави та суспільства, є ширшим за суб'єктів державного управління. Оновлена категорія – публічне адміністрування – дає можливість охопити такий суб'єктний склад.

**2. Зміст.** Змістом державного управління є повсякденне та безпосереднє керівництво – безперервний організуючий, упорядковуючий вплив (сутністю (ядром) якого є пряме управління, безпосереднє розпорядництво, імперативні приписи, що, безперечно, не виключає використання й інших методів – непрямого впливу, координації тощо).

Змістом публічного адміністрування (основним, але не єдиним) виступає також здійс-

нення управлінського впливу (окрім того, публічне адміністрування передбачає вироблення та реалізацію політики тощо) шляхом:

а) організації та забезпечення виконання обов'язкових правових актів на загальнодержавному та місцевому рівнях;

б) надання публічних послуг;

в) забезпечення посиленого зворотного зв'язку між приватними особами та суб'єктами публічного адміністрування.

Отож державне управління повною мірою охоплює лише одну із складових публічного адміністрування.

Стосовно надання публічних послуг ситуація є досить суперечливою. Дійсно, концепція адміністративних послуг загалом інтегрована до державного управління. Однак до публічних послуг належать і послуги місцеві, послуги, які належать до місцевого самоврядування, а також ті, що надаються органами місцевого самоврядування в порядку делегованих повноважень. При цьому не всі публічні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, є адміністративними послугами (наприклад, видача довідок з адресного реєстру про резервування або підтвердження адреси).

З іншого боку, на наданні публічних послуг сфокусована чи не вся увага публічних діячів. Відкриття будинків надання послуг оцінюється як значення державного масштабу, ідея «прозорого офісу» є лейтмотивом урядової діяльності. Однак, як з'ясовується, зміст державного управління не повною мірою охоплює надання публічних послуг. Водночас саме концепція публічного адміністрування, що пропонується, містить такі види діяльності.

Також до змісту публічного адміністрування належить забезпечення зворотного зв'язку між приватними особами та суб'єктами публічного адміністрування. Зворотний зв'язок забезпечувався й раніше, наприклад у пострадянський період, зокрема шляхом звернень громадян. Однак забезпечення такого права не можна було назвати елементом змісту державного управління. Проте сьогодні запровадження в Україні окремих елементів е-урядування (яких дедалі стає все більше і більше) є оновленням інструментарію форм публічного адміністрування. Ця форма дає можливість взаємодіяти суб'єктам публічного адміністрування один з одним, суб'єктам публічного адміністрування та приватним особам, а також суб'єктам публічного адміністрування та при-

ватним особам із державними електронними реєстрами.

Якщо декілька років тому «виявом» електронної взаємодії між фізичною особою та органом державної влади був обмін електронними листами, то сьогодні, використовуючи електронний цифровий підпис (оформлення якого не складає труднощів), можливим є отримання окремих публічних послуг фактично без участі органу влади. Приватна особа безпосередньо має реальну можливість отримання довідок з єдиних державних реєстрів тощо.

У сенсі змісту публічного адміністрування йдеться про те, забезпечення зворотного зв'язку між приватними особами та суб'єктами публічного адміністрування стало самостійним напрямом управлінської діяльності.

**3. Сутність.** Державне управління являє собою діяльність, яка спрямована на реалізацію державою функцій як універсального регулятора й полягає у реалізації владних повноважень. Публічне адміністрування являє собою управлінську та організуючу діяльність і взаємодію визначених державою суб'єктів (суб'єктів публічного адміністрування), що спрямована на задоволення публічних (державних, місцевих) і приватних (індивідуальних) інтересів.

Державне управління унормоване актами вищого рівня та спрямовується виключно на виконання нормативних актів. Публічне адміністрування має системоорганізуючий характер, охоплює не тільки реалізацію, але й формування та вироблення політики, забезпечує взаємодію держави та громадянського суспільства шляхом здійснення управлінського впливу (організація та забезпечення виконання обов'язкових правових актів на загальнодержавному та місцевому рівнях; надання публічних послуг; забезпечення посиленого зворотного зв'язку між приватними особами та суб'єктами публічного адміністрування). Еволюція державного управління в публічне адміністрування, до якого включається, зокрема, вироблення та реалізація політики, здійснення управлінського впливу, неодмінно зумовлює зміни й об'єкта адміністрування.

**4. Суттєві ознаки.** Історично державне управління характеризувалось закритістю (максимальною обмеженістю інститутів впливу громадянського суспільства), звичайно, розвиток і демократизація держави вплинула й на розуміння цієї категорії та процес здійснення державного управління, однак такі ознаки держав-

ного управління, як домінуюча імперативність, превалюючий субординаційний характер зв'язків між учасниками, залишаються суттєвими, тоді як публічне адміністрування вирізняють відкритість, посилення політичного та громадського впливу та вагома сервісна складова.

Уже було зазначено і про відмінності суб'єктного складу, і про відмінності змісту. Законодавство про доступ до публічної інформації гарантує можливість ознайомлення громадянського суспільства із проектами актів, які будуть розглядатись, а також із прийнятими актами. Громадськість залучається до процедури прийняття рішень. Сучасні інформаційні технології гарантують швидкий обмін інформацією з приводу прийнятих рішень, можливості їх обговорення, зокрема з авторами, судового оскарження. Однак така відкритість має наслідком можливість тиску – як політичного, так і суспільного. Усі ці процеси не є характерними для державного управління.

За допомогою сучасних електронних засобів громадське суспільство широко залучається до здійснення публічного адміністрування та здатне виробляти «публічні замовлення», ставити «запитання, що мають публічний інтерес», які вирішуються суб'єктами публічної адміністрації. Саме активна позиція громадянського суспільства змусила органи влади вживати заходів щодо врегулювання правового статусу автівок на єврономерах.

Справді, політико-правові процеси, що відбуваються в Україні, дають змогу однозначно стверджувати про перехід у владних відносинах від «державного управління» до «публічного адміністрування». Державна управлінська діяльність, яка сприймалась як «державне управління» сутнісно та якісно змінюється, і це об'єктивно відбувається. Це відбувається як завдяки розвитку самої держави та громадянського суспільства, так і завдяки стрімкому розвитку інформаційних технологій і підвищенню рівня відкритості державного апарату. Протягом останніх років стрімко відбуваються процеси децентралізації, змінюються підходи до управлінської діяльності, її суб'єкти та зміст. Адміністративно-правова наука не може перебувати осторонь процесів, що об'єктивно відбуваються, або заперечувати їх, тим паче, що вони ґрунтуються на вітчизняних наукових доробках.

**Висновки і пропозиції.** Отже, позиція автора полягає в тому, що публічне адміністрування є тією категорією, тим феноменом, що

замінює державне управління, є продуктом розвитку державного управління (про що окремо свідчить той цікавий факт, що донедавна поняття “public administration” на українську мову перекладали саме як «державне управління», що не зовсім відповідало сутності публічного адміністрування, однак свідчило про тенденції розвитку вітчизняної науки та її тяжіння до європейського розуміння державного управління), є державним управлінням в його розвитку, тобто тим державним управлінням, до якого прагне українське суспільство й держава. Навіть стрімкий розвиток інституту надання публічних послуг (і найчисельнішого їхнього виду – адміністративних) свідчить про таку ж тенденцію – до зміни поняття державне управління на публічне адміністрування. На думку автора, така зміна вже фактично відбулась, незважаючи на тривалі процеси реформування державного апарату та державної управлінської діяльності.

#### Список використаної літератури:

1. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. Право України. 2006. № 5. С. 11–12.
2. Семенчук Т.Б. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. Вісник економіки транспорту і промисловості. 2013. Вип. 42. С. 385–390.
3. Kaboolian L. The new public management: Challenging the boundaries of the management vs. administration debate. Public Administration Review. 1998. Iss. 58. №. 3. P. 189–193.
4. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. та ін. Публічне адміністрування в Україні: навч. посібник. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.
5. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. із змінами та доповненнями. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go254%D0%BA96-%D0%B2%D1%80>.
6. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2016. 223 с.

#### **Бондаренко Е. В. К вопросу разграничения понятий «государственное управление» и «публичное администрирование»**

*Статья посвящена исследованию проблематики соотношения понятий «государственное управление» и «публичное администрирование» с целью выявления возможности трансформации государственного управления для приведения его сути в соответствие с новыми тенденциями развития современного государства и общества. Внимание уделяется определению критериев разграничения данных понятий. Автор делает вывод о значительной схожести публичного администрирования и государственного управления в плоскости тенденций развития государственного управления в современной Украине, а также выделяет такие критерии разграничения этих понятий, как субъекты осуществления, содержание, сущность, существенные признаки.*

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

#### **Bondarenko K. V. On the question of distinction of the terms “state management” and “public administration”**

*The article is devoted to the scientific research of the problem of correlation of the terms “state management” and “public administration” for discovering the possibility of transformation of the state management in order to bring its essence in accordance with the new tendencies of the development of the modern state and society. The attention is devoted to the definition of the distinction criteria of those terms. The author makes a conclusion about the great similarity of the state management and public administration” at the angle of tendencies of development of the state management in the modern Ukraine, and also allocates such distinction criteria as subjects of realization, content, essence, essential features.*

**Key words:** management, administration, state management, public administration, distinction criteria.