

УДК 352/354-1

JEL H70

DOI 10.32782/2786-765X/2023-3-16

Омельчак Г.В.

старший викладач кафедри менеджменту та туризму,
Комунальний заклад вищої освіти
«Хортицька національна навчально-реабілітаційна академія»
Запорізької обласної ради
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3373-8944>

АНАЛІЗ СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ», «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ» ТА «ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ»

Трансформаційні процеси, які на сьогодні впроваджуються в Україні, та прямування України до ЄС зумовлюють обов'язковість перегляду ролі та функцій держави в суспільних відносинах. Стара модель державного управління, не задовольняє потреб сучасного суспільства, що перебуває в активній трансформації та перспективному розвитку. Саме Європейський шлях розвитку України визначає її перехід до європейської сучасної моделі. Це непростий курс до відповідального й політично організованого суспільства, в якому підвищується активність та політична участь громадян та активізація забезпечення їхніх прав і свобод. Такий розвиток потребує перегляду взаємовідносин між державою і суспільством. Для вирішення викликів має адаптивно змінитися організація роботи між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суспільством. Для аналізу цих процесів необхідним є узагальнення визначень та підходів до розуміння та виявлення спільного та різниць між поняттями «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління». У статті окреслено еволюцію досліджуваних понять та сучасні підходи до визначенні сутності поняття «публічне управління» та доведено, що застосування терміну «публічний» замість або тотожно «державний» не потрібно через інше сутнісне наповнення.

Ключові слова: адміністрування, управління, публічне адміністрування, публічне управління, державне управління, процес державного управління, процес публічного управління.

Постановка проблеми. Через процес європейської інтеграції як сучасного напрямку сталого розвитку України беззаперечною важливістю набуває досвід країн ЄС в управлінні громадськими (публічними) справами, як основного напрямку реалізації демократичних законних прав та свобод громадян. На сьогодні, активізуються важливі теоретичні наукові напрями досліджень та практичні розробки щодо публічного управління як стандарту управління громадськими справами та можливості приведення у відповідність її елементів до українського законодавства з метою подальшого реалізації демократичних принципів врядування при євроінтеграції та повоєнного відновлення України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, які пов'язані з публічним управлінням, державним управлінням, публічним адмініструванням, дослідженням сутності цих понять, спільного та відмінностей між поняттями, розглядалися у роботах українських та закордонних науковців, зокрема: такими закордонними дослідниками, як: Лютер Гулік [12], Уайт Л.Д. [11], Патрісія Шілде, Десмонд Кілінг [8] тощо. Й українськими науковцями, зокрема: Мартиненко В. [2], Коломоєць Т.О.

[3], Мельник Р. [4], Шарова Ю. [6], Таран Є.І., Колесникова К. [7], Філіпова Н.В. [9] тощо.

Метою статті є розкриття сутності та аналіз співвідношення між термінами «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» в трансформаційних процесах що відбувається в Україні та в процесі інтеграції України в ЄС.

Виклад основного матеріалу дослідження. При дослідженні та аналізі співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління», необхідно проаналізувати визначення та сутність цих понять, дослідити спільні риси та відмінності між змістовним наповненням (табл. 1).

Зауважимо на тому що на сьогодні сучасним українським законодавством не дано визначення поняттям «публічне адміністрування» та «публічне управління», а термін, яким користуються в закордонній науковій літературі – «public» (досл. переклад: публічний), в Україні зчаста використовується як заміна терміну «державний» («state»). Однак, «публічне» як держстандарт врядування суспільства та громадськості має інше змістовне наповнення.

Таблиця 1

**Визначення понять «державне управління», «публічне управління»,
«публічне адміністрування» дане українськими та закордонними науковцями**

Автор	Визначення
Енциклопедичний словник з державного управління [1]	державне управління – діяльність держави (органів державної влади), спрямовану 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
Енциклопедичний словник з державного управління [1]	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
Мартиненко В. [2]	державне управління – процес здійснення авторитарного врядування через формування та реалізацію системи державних органів виконавчої влади на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу країни, які застосовують сукупність способів, механізмів, методів владного впливу на суспільство
Коломоєць Т.О. [3]	державне управління – сукупність державних органів, між якими певним чином розподілені різні види діяльності держави; вид соціального управління, вид специфічної діяльності держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які впливають на суспільні відносини з метою її урегулювання відповідно до державних інтересів
Уайт Л.Д. [11]	державне управління складається з усіх тих операцій, метою яких є виконання або забезпечення виконання державної політики
Мельник Р. [4]	публічне управління – різновид суспільно корисної діяльності, який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади
Шарова Ю. [6]	публічне управління – в європейському дискурсі поняття «публічне (державне) управління» охоплює три виміри: урядування (governance) як процес колективного вироблення та реалізації стратегічних рішень на основі механізмів консенсусу формування й узгодження політики та координації дій ключових учасників; адміністрування (administration) як чіткий розподіл повноважень і обов'язків між учасниками процесу та інформаційно-комунікативне забезпечення вертикальної та горизонтальної координації дій між суб'єктами врядування; менеджмент (management) як сукупність процесів, що спираються на інституційну основу адміністрування і спрямовані на забезпечення виконання стратегічних рішень, прийнятих у системі врядування, за рахунок використання раціональних управлінських технологій, методів, засобів і форм управління
Десмонд Кілінг [8]	публічне управління – пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики
Колесникова К. [7]	публічне адміністрування – складова 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
Лютер Гулік [12]	державне управління – це та частина науки про управління, яка пов'язана з урядом, і, таким чином, займається переважно виконавчою владою, де виконується робота уряду, хоча, очевидно, існують адміністративні проблеми також у зв'язку з законної та судової гілок влади
Філіпова Н.В. [9]	публічне управління – 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

Джерело: розробка автора

Таким чином, в підсумку вищезазначених визначень, на нашу думку державне управління це детальне та систематичне застосування закону для забезпечення виконання державної політики, систематичне впорядкування справ і продумане використання ресурсів, спрямоване на здійснення забезпечення суспільного розвитку держави в цілому.

Публічне управління, на нашу думку, – це процедурна регламентована передача, згідно вимог та правил, частини функцій держави органам місцевого самоврядування (неурядовим організаціям, приватному сектору, громадськими організаціям, фізичним та(або) юридичним особам), якщо процес діяльності стосується суспільних громадських справ.

Публічне адміністрування, на нашу думку, це процес діяльності, прийняття і реалізації управлінських рішень щодо цілеспрямованого впливу на суспільство (громадськість) з метою організації та координації їх діяльності в процесі використання та вжитку.

Державне управління охоплює різноманітні адміністративні послуги, які допомагають зміцнювати та підтримувати суспільства через некомерційні, місцеві, державні урядові ролі. Він охоплює трудові відносини та етику, законодавчі відносини, управління державною політикою, управління фінансами та процеси державного бюджету. Публічне управління на сьогодні є законним способом впровадження та функціонування державної влади як носія та представника загальнонаціональних інтересів громадянського суспільства.

Отже, публічне адміністрування використовує державне та публічне управління й утворює комплекс та сполучення установ та органів виконавчої влади, які впроваджують та здійснюють прийняті рішення державного уряду. Основні характеристики державного управління, публічного управління, та публічного адміністрування запропоновано на рис. 1. Схематично взаємозв'язок понять «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування» можна представити наступним чином (рис. 1).

Трансформація України з 2013 року, коли Україна остаточно визначилася з європейським напрямом розвитку, та окреслила оновлені

завдання, виклики та пріоритетні питання перед державною владою, активним бізнесом та суспільством (громадськістю). Одним із нових викликів став розвиток публічного адміністрування та публічного управління в Україні в контексті трансформації територіальних громад, та ефективності функціонування регіонів України та держави в цілому. Основним завданням при цьому став розвиток відносин та співпраці між публічними інституціями, державними інституціями (як представника не лише публічного управління та адміністрування, а й держави), суспільством, та бізнесом. Через широкомасштабну війну в Україні, багато питань, пов'язаних із реалізацією запланованих рішень щодо розвитку співпраці між державою та громадами залишилися не до кінця реалізованими. В цілому, запропонований до війни та адаптований в умовах війни механізм, який враховує елементи європротоколу та євроінтеграції, є перспективним. Державне управління має будуватися з врахуванням публічного управління та адміністрування. Розвиток держави не може відбуватися без врахування національних інтересів громадян, суспільства в цілому.

На сьогодні, в кризових умовах розвитку держави, з врахуванням євроінтеграції України, одним із першочергових викликів розвитку держави в післявоєнному періоді є забезпечення максимальної ефективності реформованого публічного управління та адміністрування на місцевому рівні, через те, що взаємозв'язок

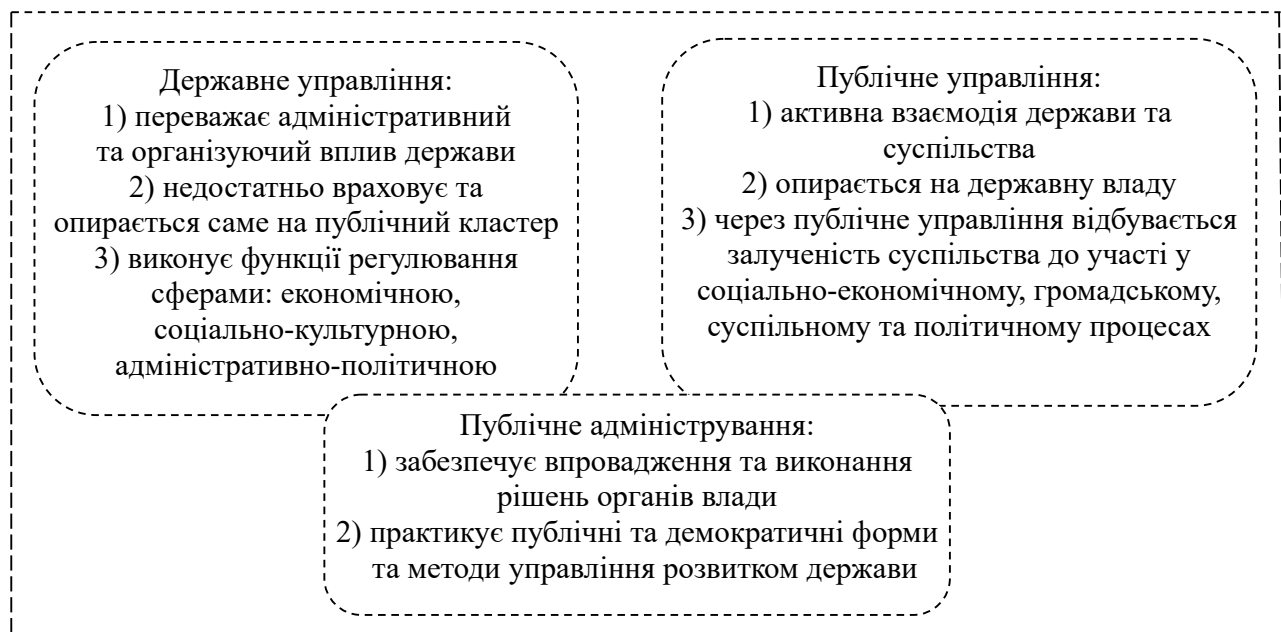


Рис. 1. Взаємозв'язок державного управління, публічного управління та публічного адміністрування

Джерело: розробка автора

ефективного публічного управління, публічного адміністрування, державного управління та сталого економічного, соціального, культурного, адміністративно-політичного розвитку держави є гарантією здобутку стратегічної мети України: інтеграції в ЄС.

Висновки. Проблеми, з якими стикнулася Україна за останні роки, а також перспективи, що відкриваються перед державою через процес євроінтеграції зобов'язують Україну до впровадження ефективного механізму функціонування системи державного та публічного управління. Державне управління є невід'ємним процесом й механізмом формування та впровадження державної політики на всіх рівнях державного управління. Першочерговим завданням держуправління за умов сьогодення залишається

впровадження, регулювання та вдосконалення засобів і форм публічної управлінської діяльності, метою яких лишається забезпечення виконання прав та свобод громадян та стійкого розвитку економічного, соціального та політичного розвитку України.

Отже, терміни «публічне управління», «публічне адміністрування», «державне управління» не є тотожними. Вони працюють в комплексі, поповнюючи один одного. Ці терміни не слід використовувати як взаємозамінні через різне сутнісне змістовне наповнення. Досконалий механізм поєднання державного управління, публічного управління та публічного адміністрування призведе до активізації логічних процесів щодо суспільно-корисної діяльності всередині держави.

Бібліографічний список

1. Сурмін Ю.П., Бакуменко В.Д., Михненко А.М. та ін. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с. URL: https://duikt.edu.ua/uploads/1_168_62903572.pdf (дата звернення: 17.09.2023).
2. Мартиненко В.М. Демократичне врядування: від практики до теорії чи від теорії до практики? *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 1. С. 26–35. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2009_1_5 (дата звернення: 17.09.2023).
3. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер. URL: <http://uadocs.exdat.com/docs/index-283028.html?page=9> (дата звернення: 17.09.2023).
4. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 95–98. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_6_21 (дата звернення: 17.09.2023).
5. Аль-Атті І.В. Публічне управління: сутність і визначення. *Public Administration Aspects*. 2018. № 6 (8). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2018_6_8_6 (дата звернення: 17.09.2023).
6. Шаров Ю.П. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст. *Публічне управління: теорія та практика*. 2010. № 1. С. 5–9. URL: https://scholar.google.com.ua/citations?view_op=view_citation&hl=uk&user=rwfrUv8AAAAJ&citation_for_view=rwfrUv8AAAAJ:zYLM7Y9cAGgC (дата звернення: 18.09.2023).
7. Колесникова К. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. *Публічне управління: теорія та практика*. Вип. 3. С. 41–45. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf> (дата звернення: 27.09.2023).
8. Keeling D. *Management in Government*, London: Allen&Unwin. URL: <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780203701690/management-government-desmond-keeling> (дата звернення: 04.10.2023).
9. Філіпова Н.В. Зміна співвідношень «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=865> (дата звернення: 04.10.2023).
10. Амосов О., Гавкалова Н. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма). *Публічне управління: теорія та практика*. Харків : Вид-во «ДокНаукаДержУпр». 2013. Спеціальний випуск. С. 6–13. URL: http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/Publ_upr_spez.pdf (дата звернення: 11.10.2023).
11. Вайт Л.Д. Державне управління – визначення різними мислителями. URL: <https://www.adda247.com/upsc-exam/public-administration-meaning-and-definition/> (дата звернення: 20.10.2023).
12. Гулік Л. Державне управління – визначення різними мислителями. URL: <https://www.adda247.com/upsc-exam/public-administration-meaning-and-definition/> (дата звернення: 22.10.2023).

References

1. Surmin Yu.P., Vakumenko V.D., Mykhnenko A.M. ta in. (2010) *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia / za red. Yu.V. Kovbasiuka, V.P. Troshchynskoho, Yu.P. Surmina*. Kyiv: NADU, 820 p. Available at: https://duikt.edu.ua/uploads/1_168_62903572.pdf (accessed September 17, 2023).
2. Martynenko V.M. (2009) *Demokratychne vriaduvannia: vid praktyky do teorii chy vid teorii do praktyky? Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*, no. 1, pp. 26–35. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2009_1_5 (accessed September 17, 2023).

3. Kolomoiets T.O. Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs: pidruchnyk. Kyiv: Yurinkom Inter. Available at: <http://uadocs.exdat.com/docs/index-283028.html?page=9> (accessed September 17, 2023).
4. Melnyk R.S. (2012) Katehoriia «publichne upravlinnia» u novii interpretatsii. *Pravo i suspilstvo*, no. 6, pp. 95–98. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_6_21 (accessed September 17, 2023).
5. Al-Atti I.V. (2018) Publichne upravlinnia: sutnist i vyznachennia. *Public Administration Aspects*, no. 6 (8). Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2018_6_8_6 (accessed September 17, 2023).
6. Sharov Yu.P. (2010) Innovatsiini instrumenty publichnoho administruvannia: yevropeiskyi kontekst. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, no. 1, pp. 5–9. Available at: https://scholar.google.com.ua/citations?view_op=view_citation&hl=uk&user=rwfRUv8AAAAAJ&citation_for_view=rwfRUv8AAAAAJ:zYLM7Y9cAGGc (accessed September 18, 2023).
7. Kolesnykova K. Spivvidnoshennia derzhavnoho upravlinnia ta publichnoho administruvannia u protsesi suspilnoi transformatsii. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, vol. 3, pp. 41–45. Available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf> (accessed September 27, 2023).
8. Keeling D. *Management in Government*, London: Allen&Unwin. Available at: <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780203701690/management-government-desmond-keeling> (accessed October 4, 2023).
9. Filipova N.V. Zmina spivvidnoshen "derzhavne upravlinnia", "publichne administruvannia", "publichne upravlinnia" v systemi suspilno-politytychnoi transformatsii. Available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=865> (accessed October 4, 2023).
10. Amosov O., Havkalova N. (2013) Modeli publichnoho administruvannia (arkhetypova paradyhma). *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*. Kharkiv: Vyd-vo "DokNaukDerzhUpr". Spetsialnyi vypusk, pp. 6–13. Available at: http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/Publ_upr_spez.pdf (accessed October 11, 2023).
11. Vait L. D. Derzhavne upravlinnia – vyznachennia riznymi myslyteliamy. Available at: <https://www.adda247.com/upsc-exam/public-administration-meaning-and-definition/> (accessed October 20, 2023).
12. Gulik L. Derzhavne upravlinnia – vyznachennia riznymi myslyteliamy. Available at: <https://www.adda247.com/upsc-exam/public-administration-meaning-and-definition/> (accessed October 22, 2023).

Стаття надійшла до редакції 02.11.2023

Hanna Omelchak

Senior Lecturer at the Department of Management and Tourism,
Municipal Institution of Higher Education
"Khortytsia National Educational and Rehabilitational Academy"
of Zaporizhzhia Regional Council
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3373-8944>

ANALYSIS OF THE RELATIONSHIP OF THE CONCEPTS OF "PUBLIC ADMINISTRATION", "PUBLIC ADMINISTRATION" AND "PUBLIC ADMINISTRATION"

Objective. The transformational processes currently being implemented in Ukraine, the intensification of the war that has been ongoing since 2014, and Ukraine's accession to the EU make it necessary to review the role and functions of the state in social relations. The old model of public administration does not meet the needs of modern society, which is undergoing active transformation and promising development. It is the European development path of Ukraine that determines its transition to the European modern model. Such development requires a review of the relationship between the state and society. In order to solve the challenges, the organization of work between state authorities, local self-government bodies and society must change adaptively. **Methods.** The article is based on general scientific and special methods of cognition. To analyze these processes, it is necessary to generalize the essence of definitions and approaches to understanding and identifying commonalities and differences between the concepts of "state administration", "public administration" and "public administration". **Results.** The article outlines the evolution of the researched concepts and modern approaches to defining the essence of the concept of "public administration" and proves that the use of the term "public" instead of or the same as "state" is not necessary due to a different essential content. **Practical significance.** Under the influence of European integration as the only true direction of Ukraine's development in difficult military conditions, the experience of EU countries in the management of public affairs and the formation of cooperation, interdependence, and mutual understanding between the state, public administration, public administration and state administration and the country's society as a whole is becoming more important. In particular, scientific developments regarding public administration and public administration as a model of public affairs management and the possibility of adapting its elements in Ukrainian realities for the further implementation of democratic governance principles are currently being intensified and updated. Projects on cooperation between society and the state are being activated, with the aim of establishing an open democratic dialogue, for the most effective cooperation.

Keywords: administration, management, public administration, public administration, public administration, public administration process, public administration process.