

УДК 342.61

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.02.26>

## ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ: ОСОБЛИВОСТІ СПІВВІДНОШЕННЯ

**Жукова Є.О.,**

кандидат юридичних наук, докторант  
Міжрегіональної Академії управління персоналом  
<https://orcid.org/0000-0003-2471-5230>  
[kafedra\\_prava@i.ua](mailto:kafedra_prava@i.ua)

### **Жукова Є.О. Публічне адміністрування та державне управління: особливості співвідношення.**

Мета статті полягала в тому, щоб визначити особливості розмежування категорій державного управління та публічного адміністрування.

Акцентовано увагу на тому, що проблема співвідношення публічного адміністрування та державного управління є актуальною для науки адміністративного права, оскільки ці категорії іноді ототожнюються. Це створює хибне уявлення про їх сутність як на теоретико-методологічному, так і на практично-управлінському рівні.

Обґрунтовано, що відмінність між публічним адмініструванням і державним управлінням полягає у наступному: а) державне управління виступає засобом впливу держави на суспільство і громадян для досягнення передусім інтересів держави, натомість публічне адміністрування є насамперед способом задоволення інтересів фізичних та юридичних осіб, за допомогою наявного у публічній адміністрації потенціалу (правового, фінансового, кадрового, інформаційного тощо); б) державне управління не передбачає або ігнорує зворотний зв'язок із суспільством та окремими соціальними групами стосовно схвалення окремих рішень чи державних політик та їх зміни у разі несхвалення громадянами, тоді як публічне адміністрування має своєю невід'ємною ознакою систематичне вивчення задоволення суспільством і громадянами діями публічної адміністрації і удосконалення її діяльності залежно від отриманого зворотного зв'язку; в) державне управління завжди політизоване, в основі всіх його заходів лежать політичні рішення, а публічне адміністрування є деполітизованим технократичним процесом виконання публічною адміністрацією своїх завдань, необхідних для забезпечення потреб та інтересів суспільства і громадян (або, щонайменше, прагне до деполітизованості та технократичності); г) для державного управління характерним є суб'єкт-об'єктний підхід, за якого держава активно змінює поведінку та свідомість громадянина, а для публічного адміністрування – суб'єкт-суб'єктний, партнерський, де держава і громадянин постають як рівноправні учасники су-

спільних відносин, спрямованих на забезпечення життєдіяльності суспільства, забезпечення прав та інтересів фізичних та юридичних осіб.

**Ключові слова:** публічне адміністрування, державне управління, інтереси, права і свободи, суспільні відносини, адміністративне право.

### **Zhukova Ye. Public administration and governance: features of the ratio.**

The purpose of the article was to determine the features of the distinction between the categories of governance and public administration.

Attention is focused on the fact that the problem of the relationship between public administration and governance is relevant for the science of administrative law, since these categories are sometimes identified. This creates a false idea of their essence both at the theoretical-methodological and managerial levels.

The rationale is given that the difference between public administration and governance is as follows: a) governance acts as a means of state influence on society and citizens in order to achieve, first of all, the interests of the state, while public administration is primarily a way to satisfy the interests of individuals and legal entities, with using the potential available in the public administration (legal, financial, personnel, information, etc.); b) governance does not provide for or ignores feedback from society and individual social groups on the approval of certain decisions or state policies and their changes in case of disapproval by citizens, while public administration has as its integral feature the systematic study of society and citizens' satisfaction with the actions of public administration and its improvement activities depending on the feedback received; c) governance is always politicized, all its measures are based on political decisions, and public administration is a depoliticized technocratic process of public administration performing its tasks necessary to ensure the needs and interests of society and citizens (or, at least, tends to be depoliticized and technocratic); d) governance is characterized by a subject-object approach, in which the state actively changes the behavior and consciousness of a citizen, and for public administration - a subject-sub-

ject, partner approach, where the state and the citizen appear as equal participants in public relations aimed at ensuring the life of society, ensuring rights and interests of individuals and legal entities.

**Key words:** public administration, governance, interests, rights and freedoms, public relations, administrative law.

**Постановка проблеми.** Проблема співвідношення публічного адміністрування та державного управління є актуальною для науки адміністративного права, оскільки ці категорії іноді отожднюються. Це створює хибне уявлення про їх сутність як на теоретико-методологічному, так і на практично-управлінському рівні. Вказане свідчить про важливість вироблення наукових критеріїв розмежування публічного адміністрування та державного управління, що набуває особливої значущості у період оновлення термінологічної та методологічної бази адміністративного права.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Питання розмежування базових категорій адміністративного права, науки державного управління та інших галузей наукових знань у сфері публічного були предметом уваги таких науковців, як: К. Бондаренко, І. Голосніченко, М. Карпа, К. Колесникова, В. Колпаков, В. Пилипишин, В. Фелік, Н. Філіпова, О. Харитонова та ін. Однак питання розмежування категорій державного управління та публічного адміністрування ще не можна вважати вирішеним на теоретичному рівні, що обумовлює спрямованість подальших наукових пошуків.

**Мета статті** – визначити особливості розмежування категорій державного управління та публічного адміністрування.

**Виклад основного матеріалу.** Якщо зосередитися на визначеннях системи державного управління, які є складовою національної правової науки, то можна констатувати, що вони мають різноманітні конотації.

Більшість науковців, описуючи феномен державного управління, керуються діяльнісним підходом, при цьому слід відзначити, що він характерний як для досліджень другої половини 90-х років минулого століття, так і для сучасних наукових розвідок. Зокрема, один із фундаторів адміністративного права незалежної України В. Авер'янов вказував, що найголовніше призначення управління – це забезпечення функціонування та розвитку суспільства як єдиного цілого, його організаційний характер. Отже, управління – це і є організуюча діяльність держави, що спрямована на виконання її завдань та функцій [1, с. 30]. Системний характер цього визначення суттєво вплинув на подальший розвиток наукової термінології у досліджуваній сфері. Водночас, враховуючи, що вказана дефініція міститься у виданні 1998 року, закономірним є сприйняття держави

як основного суб'єкта, який організовує діяльність суспільства. У пізніших наукових працях учений починає акцентувати увагу на ролі громадянського суспільства і сервісному характері сучасної демократичної держави.

Діяльнісний підхід втілюється у роботах багатьох вітчизняних науковців. Так, у підручнику «Адміністративне право» за редакцією Ю. Битяка у 2001 році державне управління визначається як самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави у процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [2, с. 261]. З одного боку, у вказаному визначенні знову ж таки простежується примат держави, яка безпосередньо керує всіма сферами життєдіяльності суспільства. Але, з іншого боку, особливістю вказаного визначення є намагання обмежити силу і розповсюдження цього впливу вказівкою на підзаконний характер такої діяльності та обмежене коло осіб, які можуть її здійснювати.

У науці адміністративного права методологічним проблемам визначення видів публічного адміністрування присвячено невелику кількість робіт, проте їх автори намагалися досить аргументовано довести доцільність саме їхньої класифікації. Зокрема, автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» за редакцією В. Галунька пропонують таку структуру: за змістом види публічного адміністрування, на їхню думку, поділяються на такі: 1) надання публічною адміністрацією адміністративних послуг, у результаті яких найбільш повно реалізується людиноцентристська ідеологія сучасного адміністративного права, коли публічна адміністрація має якнайповніше задовольняти права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб; 2) здійснення виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності, у процесі якої публічна адміністрація здійснює публічне виконання законодавства на території всієї держави відповідно до чітко прописаної компетенції, та видає з цією метою підзаконні нормативно-правові акти на основі законів і з ціллю їх виконання через деталізацію та уточнення [3].

Як коментар, доцільно акцентувати, що виокремлення такого виду публічного адміністрування, як надання адміністративних послуг не викликає у нас жодних заперечень. Натомість щодо здійснення виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності важливо зробити декілька уточнень. По-перше, у радянських підручниках з адміністративного права державне управління визначалося через виконавчо-розпорядчу діяльність, отже, чи є вказана діяльність такою невід'ємною ознакою державно організованого суспільства,

яка зберігає свою актуальність, незважаючи на те, що наша держава зробила чималий крок вперед, від тоталітаризму до демократії? І, по-друге, чи притаманний публічному адмініструванню з його стрижневим принципом людиноцентризму саме виконавчо-розпорядчий характер? Для того, щоб відповісти на вказані питання, звернемося до визначення виконавчо-розпорядчої діяльності. О. Задихайло з цього приводу пише: виконавчо-розпорядчий характер державного управління охоплює дві його взаємопов'язані сторони: виконавчу і розпорядчу діяльність. Виконавча діяльність є основним призначенням державного управління. Органи, які здійснюють державне управління, є насамперед виконавчими структурами. Найважливіші з них містять цю ознаку вже у самій своїй назві (наприклад, органи виконавчої влади). Ця ознака, зазвичай, закріплюється у нормативному порядку. Зокрема, у Положенні про Міністерство фінансів України зазначено, що воно є центральним органом виконавчої влади. Водночас для безпосереднього управління економікою, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами характерною є розпорядча діяльність органів державного управління, яка виявляється, по-перше, у прийнятті загальнообов'язкових приписів (які закріплюються в указах, постановах, положеннях, розпорядженнях, інструкціях тощо); по-друге, в організації виконання зазначених приписів і, по-третє, у здійсненні контролю за цим процесом [4, с. 11]. Тобто автор у підручнику з адміністративного права України, виданому у 2016 році, ототожнює виконавчо-розпорядчу діяльність з державним управлінням, натомість не виокремлює автономну категорію для тієї частини вказаної діяльності, яка державним управлінням не охоплюється. Зауважимо, що нам уявляється більш прийнятним підхід, за якого головним критерієм та метою публічного управління виступає людиноцентризм, втілений у концепції адміністративно-правового забезпечення прав людини і громадянина [5], що знаходить своє безпосереднє вираження у виконавчо-розпорядчій діяльності, спрямованій на безпосереднє втілення означених прав.

В. Пилипишин з цього приводу зазначав: «для державного управління характерно те, що виконавча діяльність є його основним призначенням і складає важливу сторону характеристики змісту цього виду управління, яка органічно пов'язана зі здійсненням безпосереднього керівництва економікою, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом і, отже, водночас є розпорядчою діяльністю» [6, с. 10–14].

У теоретичних джерелах також зустрічаються інші визначення, які характеризують виконавчо-розпорядчу та виконавчу діяльність як елемент державного управління, наприклад, виконавчо-розпорядча діяльність визначається як ді-

яльність щодо організації практичного здійснення та самого здійснення функцій держави на підставі та з метою виконання законів у межах повноважень, наданих державним органам. До сфери виконавчо-розпорядчої діяльності долучаються не тільки органи виконавчої влади, а й ціла низка інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування [7, с. 107], виконавча діяльність – як заснована на законодавстві оперативна, повсякденна реалізація органами виконавчої влади (державного управління) функцій держави [8, с. 121] тощо.

Пастки ототожнення публічного адміністрування з державним управлінням при визначенні видів першої із вказаних категорій можна оминати, якщо змінити масштаб досліджуваних явищ: надання адміністративних послуг є невеликим сегментом загальної діяльності органів публічного адміністрування щодо забезпечення реалізації прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб. У межах цієї великої категорії можна буде виокремити надання публічних послуг, забезпечення публічної безпеки і правопорядку та нормотворчу діяльність, спрямовану на створення (зміцнення) правових механізмів реалізації прав, свобод та інтересів означених суб'єктів. Відповідно критерій, за яким можна виділити означені види публічного адміністрування, за своєю сутністю буде цільовим. Для того, щоб розмежувати, з одного боку, публічне адміністрування як елемент публічного управління, суб'єктами якого є публічні адміністрації (органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також суб'єкти делегованих повноважень), яким у встановленому законом порядку надано право здійснювати юридично значущі дії, спрямовані на забезпечення прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, і, з іншого боку, адміністративну діяльність, необхідну для виконання завдань та функцій держави, доцільно виокремити місце публічного адміністрування в механізмі публічного управління. Публічне управління як елементи, включає: а) *публічно-політичну діяльність* (наприклад, Кабінет Міністрів України, відповідно до положень п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», здійснює забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, зокрема амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування); б) *адміністративну юрисдикційну діяльність*, куди належить вирішення у встановленому порядку юридичних конфліктів внаслідок притягнення особи до адміністративної або дисциплінарної відповідальності, а також провадження у скаргах громадян; в) *контрольну діяльність органів публічного управління*, у межах якої здійснюється моніторинг, аналіз

та розробка заходів з удосконалення правового регулювання діяльності підконтрольних суб'єктів у разі порушення ними правових приписів; г) публічне адміністрування, до якого належить здійснення публічною адміністрацією юридично значущих дій, спрямованих на забезпечення прав та інтересів фізичних та юридичних осіб.

**Висновок.** Відмінність між публічним адмініструванням і державним управлінням полягає у наступному: а) державне управління виступає засобом впливу держави на суспільство і громадян для досягнення передусім інтересів держави, натомість публічне адміністрування є насамперед способом задовольнити інтереси фізичних та юридичних осіб, за допомогою наявного у публічній адміністрації потенціалу (правового, фінансового, кадрового, інформаційного тощо); б) державне управління не передбачає або ігнорує зворотний зв'язок із суспільством та окремими соціальними групами стосовно схвалення окремих рішень чи державних політик та їх зміни у разі несхвалення громадянами, тоді як публічне адміністрування має своєю невід'ємною ознакою систематичне вивчення задоволення суспільством і громадянами діями публічної адміністрації і удосконалення її діяльності залежно від отриманого зворотного зв'язку; в) державне управління завжди політизоване, в основі всіх його заходів лежать політичні рішення, а публічне адміністрування є деполітованим технократичним процесом виконання публічною адміністрацією своїх завдань, необхідних для забезпечення потреб та інтересів суспільства і громадян (або, щонайменше, прагне до деполітизованості та технократичності); г) для державного управління характерним є суб'єкт-об'єктний підхід, за якого держава активно змінює поведін-

ку та свідомість громадянина, а для публічного адміністрування – суб'єкт-суб'єктний, партнерський, де держава і громадянин постають як рівноправні учасники суспільних відносин, спрямованих на забезпечення життєдіяльності суспільства, забезпечення прав та інтересів фізичних та юридичних осіб.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Авер'янов В. Державне управління: теорія і практика. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 431 с.
2. Адміністративне право України / за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс. Навчальний посібник /За ред.В.В.Галуцька. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
4. Задихайло О.А. Адміністративне право України (Загальна частина) : навч. посіб. Харків: Право, 2016. 298 с.
5. Ivanova H., Felyk V., Shopina I., Bieliakov K. Defining the Concept of «Administrative and Legal Provision of Citizens' Rights». *Amazonia Investiga*. Т.2. №26. 2020. Р. 473-478.
6. Пилипишин В.П, Поняття та основні риси державного управління. *Юридична наука і практика*. 2011. №2. С.10-14.
7. Серьогіна С.Г. Особливості розподілу повноважень у виконавчо-розпорядчій сфері за різних моделей монархічної форми правління. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. Випуск 29. Том 1. С.106-110.
8. Шай Р.Я. Принципи та форми реалізації функцій держави. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. *Юридичні науки*. 2014. № 810. С. 116-123.