

УДК 351

DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2021.03.16>

Рябець Катерина Анатоліївна,
доктор наук з державного управління,
доцент, доцент кафедри управління
Київського університету імені Бориса Грінченка
ORCID 0000-0003-2354-4118
Rjabetz2017@gmail.com

СУТНІСНІ ОСОБЛИВОСТІ СПІВВІДНОШЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Анотація

Мета статті – обґрунтування сутнісних особливостей співвідношення публічного та державного управління у сучасній Україні.

Наукова новизна. Проблеми, що пов'язані з відсутністю єдиного розуміння співвідношення публічного та державного управління у сучасній Україні, є об'єктом дослідження вчених у галузі науки з державного управління. Зазначене викликано тим, що теперішня модель державного управління неспроможна повною мірою задовольнити всі потреби громадянського суспільства. Саме тому в Україні, керуючись позитивним європейським досвідом, розпочалося впровадження публічного управління, формування його політико-правових засад. Зазначений процес потребує усталеного розуміння співвідношення публічного та державного управління у сучасній Україні шляхом визначення та обґрунтування його сутнісних особливостей, що й підтверджує **наукову новизну** проведеного дослідження. Досліджено теоретичні засади публічної та державної політики у загальному та спеціальному контексті. Підкреслено, що державна політика щодо впровадження державних послуг має здійснюватися таким чином, щоб досягти якомога більших бажаних результатів для інтересів громадян, яким вони служать. Основним критерієм ефективності публічного управління визначено рівень співпраці між органами державного управління, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства.

Висновок. Публічне управління має три складові, що взаємодіють між собою для досягнення встановленої мети, а саме: державне управління, самоврядне управління, громадське управління. Домінуючою складовою публічного управління визначено державне управління, яке має створювати законодавчо дозволені засади для тісної, ефективної співпраці між органами державного управління, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства.

Ключові слова: публічне управління, державне управління, самоврядне управління, громадське управління, публічні інституції, державна політика, публічна політика.

Riabets Kateryna A.,
Doctor of Science in Public Administration,
Associate Professor,
Associate Professor of Management Department
Borys Hrinchenko Kyiv University
ORCID 0000-0003-2354-4118
Rjabetz2017@gmail.com

ESSENTIAL FEATURES OF THE RELATIONSHIP BETWEEN PUBLIC AND STATE ADMINISTRATION IN MODERN UKRAINE

Abstract

The purpose of the article is to substantiate the essential features of the relationship between public and state administration in modern Ukraine.

Scientific novelty. Problems related to the lack of a common understanding of the relationship between public and state administration in modern Ukraine are the subject of research by scientists in the field of state administration science. This is due to the fact that the current model of state administration is not able to fully meet all the needs of civil society. That is why in Ukraine, guided by the positive European experience, the introduction of public administration, the formation of its political and legal foundations began. This process requires an established understanding of the relationship between public administration and state administration in modern Ukraine by identifying and justifying its essential features, which confirms **the scientific novelty** of the study. Theoretical principles of public and state policy in general and special context are studied. It is emphasized that the state policy on the implementation of state services should be carried out in such a way as to achieve the greatest possible desired results for the interests of the citizens they serve. The main criterion for the effectiveness of public administration is the level of cooperation between state administration bodies, local self-government bodies and civil society institutions.

Conclusion. Public administration has three components that interact with each other to achieve the goal, namely: state administration, self-government, common administration. The dominant component of public administration is state administration, which should create a legally permitted basis for close, effective cooperation between state administration bodies, local governments and civil society institutions.

Key words: public administration, state administration, self-government, common administration, public institutions, state policy, public policy.

Постановка проблеми. На сьогодні до- сить жвавою є полеміка при обговоренні питання щодо співвідношення публічного та державного управління, оскільки мало хто може достовірно обґрунтувати різницю між публічним та державним управлінням, публічним і державним адмініструванням, управлінням та адмініструванням, публічною та державною адміністрацією [1, с. 113]. Поряд з цим, дуже часто у науковій літературі вчені ототожнюють два поняття – «державне управління» та «публічне адміністрування». Часто ці дві категорії прирівнюють до управління, не розмежовуючи їх сутності [2, с. 386].

Вищевикладена теоретико-методологічна проблема, безумовно, не сприяє ефективному впровадженню публічного управління в Україні та потребує напрацювання шляхів її усунення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність публічного та державного управління, їх співвідношення неодноразово ставали об'єктами дослідження вчених. Зокрема, було проаналізовано проблематику співвідношення понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права [3]; співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації [4]; питання термінологічної визначеності публічного управління, державного управління, соціальної політики та місцевого самоврядування як складових соціального управління [5]. Поряд із цим, у сучасній Україні так і не сформувалося усталене розуміння співвідношення публічного та державного управління.

ності публічного управління, державного управління, соціальної політики та місцевого самоврядування як складових соціального управління [5]. Поряд із цим, у сучасній Україні так і не сформувалося усталене розуміння співвідношення публічного та державного управління.

Мета статті полягає в обґрунтуванні сутнісних особливостей співвідношення публічного та державного управління у сучасній Україні.

Виклад основного матеріалу. На наш погляд, зміст понять «публічне управління» та «державне управління» значно різняться, має своєрідну специфіку. Обґрунтуванням зазначеного є те, що державне управління зосереджується на виробленні державної політики та координації державних програм. Державне управління варто вважати складовою публічного управління, що передбачає здійснення управлінської діяльності органами державного управління.

Через механізм державного управління здійснюється реалізація влади (владних відносин) [6, с. 35]; організовується, координується та контролюється функціонування усіх сфер суспільного життя.

Відзначимо, що ст. 6 Конституції України [7] проголошує здійснення державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Своєю чергою, відповідно до положень Основного Закону

України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент (ст. 75), вищим органом у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України (ст. 113), місцевими органами виконавчої влади – місцеві державні адміністрації (ст. 118), органами правосуддя – суди (ст. 124).

Таким чином, вищезазначені законодавчі положення свідчать, що державне управління здійснюється як на державному, так і на місцевому рівні. При цьому цілі державної політики залежать від особливостей реалізації принципу поділу влади.

Загалом державна політика в будь-якій сфері суспільного життя, на думку І. Петренка, є відповіддю на практичні проблеми осмислення та контролювання комплексно-го характеру суспільства [8, с. 23].

У науковій літературі мають місце загальні та спеціальні визначення державної політики. З метою усвідомлення відмінностей у їх сутності деякі з них наведемо нижче.

Зокрема, державна політика в загальному розумінні визначена як:

напрямок дій (або бездіяльність), що обирає державна влада (або орган державної влади, що має повноваження: правові, політичні й фінансові) для вирішення певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем [9];

процес вибору стратегій та альтернатив [10];

відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність/бездіяльність державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства [11, с. 82–83].

Привертаючи увагу до спеціальних визначень державної політики, відзначимо, що їх сутність залежить від змісту галузі чи сфери державного управління. Прикладом зазначеного є такі визначення:

державна водна політика – комплекс напрямів керуючої діяльності органів державного управління, які спрямовані на виконання завдань, що ставляться суспільством перед галуззю водного господарства, та чітко регламентовані нормами законодавства [12, с. 439];

державна гендерна політика – стратегічна діяльність держави, що здійснюється шляхом спільних дій усіх зацікавлених

суб'єктів з метою надання рівних можливостей жінкам і чоловікам у користуванні гарантованими правами та свободами, створення умов для самореалізації особистості та є інтегруючим компонентом усіх напрямів державної кадрової політики [13];

державна сімейна політика – діяльність, що полягає в забезпеченні сприятливих умов для всебічного розвитку сім'ї та її членів, найповнішої реалізації сім'єю своїх функцій і поліпшення її життєвого рівня, підвищення ролі сім'ї як основи суспільства [14].

Підкреслимо, що державна політика щодо впровадження державних послуг має здійснюватися таким чином, щоб досягти якомога більших бажаних результатів для інтересів громадян, яким вони служать.

З огляду на вищевикладений поділ державної влади в Україні (ст. 6 Конституції України), на наш погляд, управлінську діяльність органів місцевого самоврядування не варто вважати частиною процесу державного управління. Самоврядне управління, тобто управління, що здійснюється органами місцевого самоврядування – це окремий інститут управління в нашій державі, правовий статус якого на конституційному рівні визначений у розділі XI Конституції України [7].

Відзначимо, що найближчою до людей владою є органи місцевого самоврядування [15]. Першочергово, саме на місцях виявляються недоліки державної політики. Останні можуть бути подолані за рахунок здійснення певних напрямів місцевої політики, що розроблені з урахуванням актуальних специфічних особливостей певної території.

Тому не можемо погодитися із твердженням, що на рівні місцевого самоврядування не має бути жодної політики [16]. Ми вважаємо, що місцева політика, безумовно, потрібна. При цьому її напрями повинні посилювати ефективність реалізації державної політики шляхом подолання певних її прогалин, що обумовлені специфічними місцевими особливостями.

На думку К. Козак, О. Ніколюк та Б. Мироненка, модернізація публічної влади повинна відбуватися за допомогою адаптивних інструментів щодо сталого розвитку територіальних громад: у напрямі створення клієнтоорієнтованої системи публічного управління, яка може стати невід'ємним еле-

ментом механізму соціально-політичного захисту населення, фактором підвищення його соціальної і політичної активності, покращення показників якості життя та в цілому позитивних змін у виробничій, економічній, політичній та інших сферах діяльності країни [17, с. 102].

Переходячи до аналізу особливостей публічного управління, варто наголосити на тому, що у науковій сфері немає єдиного розуміння сутності публічної політики. На думку С. Телешуна, публічна політика – це один із головних атрибутів не лише розвинутого громадянського суспільства, а й необхідна умова існування сильної демократичної держави. Адже вона реалізується як через суспільство, так і через державні інститути публічної влади. Як держава, так і громадянське суспільство при вирішенні певних проблем змушені апелювати до громадян, потребуючи схвалення своїх рішень і дій. Держава, використовуючи сучасні методи формування громадської думки, прагне досягти ефекту мобілізації суспільства і, таким чином, виникає зворотна реакція у вигляді підтримки необхідності вирішення проблеми. Це тактичні особливості публічної політики держави [18, с. 41].

На підставі проведеного аналізу наукових здобутків європейських, американських та російських учених у сфері дослідження публічної політики у науковій роботі [19, с. 185–186] представлено об'ємну систематизацію основних підходів до тлумачення змісту поняття «публічна політика»:

публічна політика – як транспарентний процес прийняття політичних, політико-управлінських рішень, де ступінь публічності визначається наявністю каналів доступу заінтересованих груп до цього процесу;

публічна політика – як цілеспрямований вплив, який здійснюють структури публічної влади. Таке значення публічної політики найчастіше вживається в контексті реалізації публічного управління;

публічна політика – як програма, що містить стратегії розвитку держави. Вживається тоді, коли йдеться про галузеву політику (у сфері охорони здоров'я, освіти, промислова політика тощо);

публічна політика – як визначений курс дії публічної влади. Таке значення може мати

місце в контексті реалізації певної ідеології правлячого класу;

публічна політика, сутністю якої є публічна діяльність. Остання розуміється як репрезентована у публічній сфері активність політичних та неполітичних акторів, які через взаємодію прагнуть реалізувати власний інтерес. Діяльність держави проявляється у сфері задоволення соціальних запитів, відповідно публічна діяльність здійснюється з метою оптимізації та раціоналізації управлінських рішень;

публічна політика – як механізм підтримки публічного порядку;

публічна політика – як форма політичного процесу, який реалізується у публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними та іншими видами ресурсів, представлений цілісним комплексом вертикальних і горизонтальних взаємодій його учасників.

Подібно до державної політики, публічну політику визначають у загальному та спеціальному контекстах. Підтвердженням зазначеного є визначення публічної водної політики як комплексу взаємоузгоджених стратегічних напрямів керуючої діяльності публічних інституцій, які спрямовані на виконання законодавчо регламентованих водогосподарських завдань [20, с. 22].

Поряд із цим, відзначимо, що публічними інституціями, на наш погляд, є система органів державного управління, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства.

Ефективність публічного управління напряму залежить від співпраці між органами державного управління, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства, належний рівень якої варто забезпечити чіткими механізмами реалізації державних програм. Крім того, органи державного управління мають виконувати такі завдання, як залучення громадськості для виконання конкретних проектів; надання допомоги певним громадам у забезпеченні необхідного фінансування для реалізації державних програм тощо.

З урахуванням викладеного, на *Рис. 1* представлено авторське бачення системи публічного управління та місце у ній державного управління.



Рис. 1. Система публічного управління

Висновки. У результаті проведеного дослідження сутнісних особливостей співвідношення публічного та державного управління останнє було визначено домінуючою складовою публічного управління, що має створювати законодавчо дозволені засади для тісної, ефективної співпраці між органами державного управління, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства.

Список використаних джерел:

1. Колесникова К. О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 3. С. 112–119. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2013_3_18 (Дата звернення: 25.04.2021).
2. Семенчук Т. Б. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2013. № 42. С. 385–390.
3. Задихайло О. А. Співвідношення понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. Серія «Право»*. 2020. Випуск 31. С. 43–48.
4. Колесникова К. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. № 3. С. 41–45. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf> (Дата звернення: 25.04.2021).
5. Мамонов І. Л. Публічне управління, державне управління, соціальна політика та місцеве самоврядування як складові соціального управління. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_4 (Дата звернення: 25.04.2021).
6. Державне управління в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Видавництво ТОВ «СОМІ», 1999. 432 с.
7. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм. *Віче*. 2011. № 10. С. 23–25. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2011_10_10 (Дата звернення: 25.04.2021).
9. Андріяш В. І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=626> (Дата звернення: 25.04.2021).
10. Raipa A. Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Viešoji politika ir administravimas*. 2002. № 1. P. 1–20.
11. Тертичка В. Державна політика: аналіз її здійснення в Україні. К.: Вид-во ім. Соломії Павличко «Основи», 2002. 750 с.
12. Рябець К. А. Формування політико-правових засад публічного управління в галузі водного господарства України: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01. К.: НАДУ при Президентові України, 2020. 453 с.

13. Воронько Л. О. Гендерна політика в системі державної служби: поняття і сутність. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_10 (Дата звернення: 25.04.2021).

14. Концепція державної сімейної політики: схвалена Постановою Верховної Ради України від 17 вересня 1999 р. № 1063-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 46-47. Ст. 404.

15. Децентралізація дає можливості: загальна інформація. URL: <https://decentralization.gov.ua/about> (Дата звернення: 25.04.2021).

16. На рівні місцевого самоврядування не має бути політики – Шмигаль. *Укрінформ: Мультимедійна платформа іномовлення України*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2886756-na-miscevomu-rivni-vzagali-ne-mae-buti-politiki-smigal.html> (Дата звернення: 25.04.2021).

17. Козак К. Б., Ніколюк О. В., Мироненко Б. В. Сталий розвиток об'єднаних територіальних громад: адаптивні інструменти управління персоналом. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2021. № 1. С. 92–104. DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2021.01>

18. Телешун С. Ефективне управління і публічна політика як напрям реалізації політичної влади в умовах кризи. *Політичний менеджмент*. 2009. № 2. С. 35–45.

19. Телешун С. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 4. С. 185–196. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2012_4_25 (Дата звернення: 25.04.2021).

20. Рябець К. А. Формування політико-правових засад публічного управління в галузі водного господарства України: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01. К.: НАДУ при Президентові України, 2020. 36 с.

References:

1. Kolesnykova, K. O. (2013). Publichne administruvannia v Ukraini: ohliad literaturnykh dzherel. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, 3, 112–119. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpdu_2013_3_18 (Last accessed: 25.04.2021) [in Ukrainian].

2. Semenchuk, T. B. (2013). Sutnist katehorii «publichne administruvannia» ta peredumovy yii formuvannia. *Visnyk ekonomiky transportu i promyslovosti*, 42, 385–390 [in Ukrainian].

3. Zadykhailo, O. A. (2020). Spivvidnoshennia poniat «derzhavne upravlinnia», «publichne upravlinnia» ta «publichne administruvannia» v katehorialnomu aparati administratyvnoho prava. *Zbirnyk naukovykh prats Kharkivskoho natsionalnoho pedahohichnoho universytetu imeni H. S. Skovorody. Seriia «Pravo»*, 31, 43–48 [in Ukrainian].

4. Kolesnykova, K. (2013). Spivvidnoshennia derzhavnoho upravlinnia ta publichnoho administruvannia u protsesi suspilnoi transformatsii. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, 3, 41–45. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2013-/doc/1/06.pdf> (Last accessed: 25.04.2021) [in Ukrainian].

5. Mamonov, I. L. (2012). Publichne upravlinnia, derzhavne upravlinnia, sotsialna polityka ta mistseve samovriaduvannia yak skladovi sotsialnoho upravlinnia. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_4 (Last accessed: 25.04.2021) [in Ukrainian].

6. Averianov, B. (1999). *Derzhavne upravlinnia v Ukraini: Navchalnyi posibnyk*. K.: Vydavnytstvo TOV «SOMY» [in Ukrainian].

7. Verkhovna Rada Ukrainy. (1996). Konstytutsiia Ukrainy: Zakon. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 30, 141 [in Ukrainian].

8. Petrenko, I. (2011). Sutnist derzhavnoi polityky ta derzhavnykh tsilovykh prohram. *Viche*, 10, 23–25. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2011_10_10 (Last accessed: 25.04.2021) [in Ukrainian].

9. Andriiash, V. I. (2013). Derzhavna polityka: kontseptualni aspekty vyznachennia. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=626> (Last accessed: 25.04.2021) [in Ukrainian].

10. Raipa, A. (2002). Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Viešoji politika ir administravimas*, 1, 1–20.

11. Tertychka, V. (2002). Derzhavna polityka: analiz yii zdiisnennia v Ukraini. K.: Vyd-vo im. Solomii Pavlychko «Osnovy» [in Ukrainian].

12. Riabets, K. A. (2020). *Formuvannia polityko-pravovykh zasad publichnoho upravlinnia v haluzi vodnoho hospodarstva Ukrainy*: dys. ... d-ra nauk z derzh. upr.: 25.00.01. K.: NADU pry Prezydentovi Ukrainy [in Ukrainian].
13. Voronko, L. O. (2012). Henderna polityka v systemi derzhavnoi sluzhby: poniattia i sutnist. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_10 (Last accessed: 25.04.2021) [in Ukrainian].
14. Verkhovna Rada Ukrainy. (1999). Kontsepsiia derzhavnoi simeinoi polityky: Postanova № 1063-XIV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 46-47, 404 [in Ukrainian].
15. *Detsentralizatsiia daie mozhyvosti: zahalna informatsiia*. URL: <https://decentralization.gov.ua/about> (Last accessed: 25.04.2021) [in Ukrainian].
16. Na rivni mistsevoho samovriaduvannia ne maie buty polityky – Shmyhal. *Ukrinform: Multymediina platforma inomovlennia Ukrainy*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2886756-na-miscevomu-rivni-vzagal-ne-mae-buti-politiki-smigal.html> (Last accessed: 25.04.2021) [in Ukrainian].
17. Kozak, K. B., Nikoliuk, O. V., Myronenko, B. V. (2021). Stalyi rozvytok obiednanykh terytorialnykh hromad: adaptivni instrumenty upravlinnia personalom. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1, 92–104. DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2021.01> [in Ukrainian].
18. Teleshun, S. (2009). Efektyvne upravlinnia i publichna polityka yak napriam realizatsii politychnoi vlady v umovakh kryzy. *Politychnyi menedzhment*, 2, 35–45 [in Ukrainian].
19. Teleshun, S. (2012). Publichna chy derzhavna polityka – vitchyzniana dylema vyboru. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnogo upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*, 4, 185–196. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2012_4_25 (Last accessed: 25.04.2021) [in Ukrainian].
20. Riabets, K. A. (2020). *Formuvannia polityko-pravovykh zasad publichnoho upravlinnia v haluzi vodnoho hospodarstva Ukrainy*: avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upr.: 25.00.01. K.: NADU pry Prezydentovi Ukrainy [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 28 квітня 2021 р.