



## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ: СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ

Екатерина БОНДАРЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры административного и финансового права  
Национального университета «Одесская юридическая академия»

### Summary

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 term “public administration” from the point of view of the different fields of science, dictionaries and encyclopedia literature. The author makes a conclusion about the existence of the four main approaches to the understanding of the essence of the public administration, and 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.

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

### Аннотация

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 понятия «публичное администрирование» с точки зрения различных отраслей знаний, словарей и энциклопедической литературы. Автор делает вывод о существовании четырех основных подходов к пониманию сущности публичного администрирования и о значительной схожести публичного администрирования и государственного управления в плоскости тенденций развития государственного управления в современной Украине.

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

**Постановка проблемы.** Государственное управление является одним из самых сложных институтов и категорий административного права в связи с комплексным характером, спецификой субъектов и объектов государственного управления и взаимосвязей между ними. Трансформационные процессы, происходящие в украинском государстве и обществе, делящаяся административная реформа обусловили научный поиск новых подходов к пониманию сути государственного управления и возможностей его обновления, что выразилось в повышении внимания к такой категории как «публичное администрирование».

**Актуальность темы исследования** заключается в отсутствии единого подхода к пониманию и определению понятия «публичное администрирование» и в обусловленной этим сложности в вопросе выявления соотношения указанного понятия с понятием «государственное управление».

**Состояние исследования.** Научный анализ проблем соотношения категории «государственное управление» со смежными понятиями, в том числе с понятием «публичное администрирование», осуществляется мно-

гими отечественными учеными. Среди них следует назвать Т.Б. Семенчука, К.О. Колесникову, О.В. Кузьменко, Е.Н. Ястремскую, Т.О. Белозерскую и др., исследования которых стали базой для исследования рассматриваемых вопросов в рамках данной статьи.

**Целью и задачей статьи** является исследование 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.

**Изложение основного материала.** В наиболее общем виде государственное управление длительное время определялось как исполнительно-распорядительная деятельность органов государственной исполнительной власти, которая выявляется в непосредственном повседневном и оперативном влиянии на разнообразные общественные отношения в государстве. В политологической, юридической и философской литературе, как национальной, так и зарубежной, еще не сформировано окончательное и обще-

признанное понятие государственного управления».

Существует несколько точек зрения на эту проблему: одна трактует это явление, исходя из его сути и реального содержания, другая – исходя из форм, в которых оно существует и функционирует. Широко распространенным подходом является отнесение к государственному управлению деятельности государства, которая не входит в компетенцию других видов государственной деятельности – представительской и судебной. Такое достаточно простое определение все-таки не раскрывает назначения и материальной сути государственного управления. Административное право определяет управление как исполнительную и распорядительную деятельность государства. Однако и такое определение полностью не раскрывает содержательного характера и сути управленческой деятельности [1], ведь другие науки (государственное управление, менеджмент, экономика и тому подобное) рассматривают государственное управление с разных сторон, сосредоточивая свое внимание на отдельных аспектах этой категории.



Наиболее содержательное определение с точки зрения науки административного права разработано Ю.П. Бытяком. Так, с точки зрения этого автора, государственное управление – это самостоятельный вид государственной деятельности, которая имеет организующий, исполнительно-распорядительный, подзаконный характер, особой группы государственных органов (должностных лиц) относительно практической реализации функций и задач государства в процессе повседневного и непосредственного руководства экономическим, социально-культурным и административно-политическим строительством [2, с. 12].

Теория административного права разработала два подхода к определению государственного управления.

1. Государственное управление в широком понимании – это совокупность всех видов деятельности всех органов государства, то есть фактически все формы реализации государственной власти в целом. Статья 6 Конституции Украины устанавливает, что государственная власть в Украине осуществляется на принципах ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти осуществляют свои полномочия в установленных этой Конституцией пределах и в соответствии с законами Украины. Иначе говоря, государственное управление в широком понимании характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения.

2. Государственное управление в узком понимании – это совокупность государственных органов, между которыми определенным образом распределены разные виды деятельности государства. Следовательно, категория государственного управления в узком значении отображает относительно самостоятельный вид деятельности государства, который осуществляет определенная часть государственных органов [3].

Категория «государственное управление» базируется на общем понятии «управление», которое широко используется почти всеми областями знаний. Оно означает целеустремленную совокупность действий, которые обеспечи-

вают согласованность и координацию совместной деятельности с целью достижения общественно важных целей и решения задач. Подходы к пониманию государственного управления менялись, ведь с изменениями социально-экономической и политической систем изменялся подход и к сущности управления вообще. Государственное управление перестает отождествляться лишь с прямым управлением, непосредственным распоряжением, императивными предписаниями и т. д.

Модель идеальной бюрократии, которую предложил Макс Вебер (и которая была основой науки о государственном управлении), подверглась критике уже во второй половине XX ст. Использование этой модели на практике показало, что лишь благодаря четкой управленческой иерархии и соблюдению жестких правил нельзя ожидать значительного повышения эффективности управления. На дальнейшее развитие науки управления значительно повлияла поведенческая теория менеджмента, которая уделила большое внимание значению человеческого фактора в управлении. Представительница этой школы американка Мэри Паркер Фоллетт определила управление (англ. – management) как «искусство выполнять работу посредством других людей». Это определение указывает на то, что повысить действенность управления можно путем повышения эффективности использования человеческих ресурсов. В соответствии с неоклассической теорией менеджмента в центре внимания находится человек, а не организационная структура [4, с. 2].

То есть в соответствии с этим подходом центром государственного управления должен быть именно человек и его потребности, а не государство. Следовательно, и государственное управление все больше осуществляется в форме нормативного регулирования, использования разрешений и рекомендаций, предоставления помощи, содействия и координации.

Выше уже говорилось о подходах к определению государственного управления, разработанных разными областями знаний. Важно при этом отметить, что многие ученые (из разных областей знаний) не просто оперируют понятием «государственное управление», а еще и исследуют его

связь со смежными понятиями, особое внимание уделяя понятию «публичное администрирование», его сущности, особенностям и возможностям применения в украинском правовом и экономическом пространстве.

Так, Т.Б. Семенчук (представитель науки менеджмента), исследуя соотношения государственного управления и публичного администрирования, считает, что управление – это целеустремленное влияние на субъект для его упорядочения, сохранения, усовершенствования и развитие. В зависимости от субъекта управления, выделяют следующие виды управления: государственное управление, общественное управление и менеджмент [5, с. 387]. Отмечая научную ценность анализа автора, не можем согласиться с таким подходом, т. к. считаем, что разделение на виды управления обуславливается не только субъектом, который его осуществляет, но и методами, формами управления, принудительным характером самого управления и пр.

Государственное управление как особый феномен соотносят с разными понятиями, которые определенным образом можно считать смежными, например, государственное регулирование, публичное управление, менеджмент, публичное администрирование и др. Среди всех этих понятий наибольший интерес представляет публичное администрирование, которое все чаще используется в отечественном правовом и научном пространстве.

Категория «публичное администрирование» берет начало из зарубежной литературы. Сначала перевод термина public administration был однозначным – «государственное управление», впоследствии было исследовано, что это понятие имеет полисемантический характер и в зависимости от контекста переводится еще как «публичное администрирование» и «публичная администрация» и даже «общественное управление», «управление на государственном и местном уровне», «общественная администрация» [6, с. 2].

Вызывает интерес тот факт, что впервые понятия «публичное администрирование» и «публичное управление» в 1887 г. ввел будущий 28-й президент США Вудро Вильсон в эссе под названием «Изучение администрации» («The Study of Administration»),



с его помощью было сформировано отдельное научное и образовательное направление, которое получило свое дальнейшее развитие. В этой работе Вудро Вильсон писал: «Цель административной науки заключается в том, чтобы определить, во-первых, в чем заключается деятельность правительства, а во-вторых, как оно должно осуществлять эту деятельность эффективно и с наименьшими финансовыми и энергетическими расходами» [7, с. 5]. То есть понятие «публичное администрирование» имеет значительную историческую подоснову.

Oxford Wordpower Dictionary (1998) предлагает следующие толкования администрирования: 1) контроль или управление чем-то (например, системами, организацией или бизнесом); 2) группа людей, которые организуют или контролируют что-то; 3) часто Администрация (в американском толковании) – правительство страны, особенно США.

Longman Exams Dictionary, изданный в Единбурге в 2006 г., дает такое толкование «администрирования»: 1) деятельность, которые сочетают управление работой предприятия или организации; 2) правительство страны в особенный период времени; 3) процесс управления чем-то, особенно касается законов, определенных правительственных проверок [8].

Сразу заметна разница в толкованиях понятия публичного администрирования разными словарями: так, Oxford Wordpower Dictionary в первом значении понимает публичное администрирование как масштабную деятельность, в то время как Longman Exams Dictionary – скорее, как метод или процесс субуправления.

Рассмотрим составные понятия «публичное администрирование». В словаре слов иноязычного происхождения отмечено, что «публичный» происходит от лат. «общественный», «народный» и имеет такие дефиниции: 1. Который происходит в присутствии публики, людей; публичный, гласный, открытый. 2. Предназначенный для широкого посещения, пользования; общественный, общий, общедоступный. Таким образом, к термину public в употреблении категории public administration более логично и обоснованно применять перевод с помощью

«кальки» – «публичный», ведь управление и администрирование становятся более публичными, привлекая граждан к сфере управления, оказывая им услуги и защищая их интересы.

Администрирование само по себе является управленческой деятельностью, поскольку латинское слово *administratio* означает «служение», «помощь», «управление». Администрирование – это прерогатива исполнительных органов власти или чиновника (государственный служащий). Понятие *administration* в контексте *public administration* следует переводить тем же методом, как и «администрирование», ведь администрирование является составляющей управления и является процедурой воплощения решений, установленных в системе управления.

Согласно энциклопедии государственного управления, публичное администрирование является разновидностью управленческой деятельности институций публичной власти, благодаря которой государство и гражданское общество обеспечивают самоуправляемость всей общественной системы и ее развитие в определенном направлении [6, с. 2–3].

В соответствии с глоссарием ООН публичное администрирование имеет много определений. По данным ООН, публичное администрирование имеет два тесно связанных значения: 1) целостный государственный аппарат (политика, правила, процедуры, системы, организационные структуры, персонал и пр.), который финансируется из государственного бюджета и отвечает за управление и координацию работы исполнительной ветви власти, его взаимодействие с другими заинтересованными сторонами в государства, обществе и внешней среде; 2) управление и реализация всего комплекса государственных мероприятий, которые связаны с выполнением законов, постановлений и решений правительства и управления, а также связанных с предоставлением публичных услуг [9, с. 42]. Нужно заметить, что второе значение понятия «публичное администрирование» максимально приближено к понятию «государственное управление», но с особым акцентом на осуществлении сервисной деятельности.

В энциклопедическом словаре по государственному управлению

2010 г. суть этого понятия рассматривается как «теория и практика государственного управления, которая характеризуется реализацией административных процедур путем публичной деятельности, применения инструментов демократического управления, упорядочения общественной деятельности и предоставления административных услуг как средства реализации прав и свобод граждан» [10].

В широком смысле под публичным администрированием понимают всю систему административных институтов с иерархией власти, с помощью которой ответственность за выполнение государственных решений спускается сверху книзу. То есть публичное администрирование – это скоординированные групповые действия по вопросам государственных дел, которые: связаны с тремя ветвями власти (законодательной, исполнительной и судебной); имеют важное значение в формировании государственной политики; являются частью политического процесса; значительно отличаются от администрирования в частном секторе; связаны с многочисленными частными группами и индивидами, которые работают в разных компаниях и общинах. В узком понимании публичное администрирование связано с исполнительной ветвью власти и рассматривается как: профессиональная деятельность государственных служащих, которая включает все виды деятельности, направленные на реализацию решений правительства; изучение, разработку и внедрение направлений правительственной политики [9, с. 43].

Также публичное администрирование понимают как деятельность публичной администрации относительно удовлетворения общих публичных интересов социума [11, с. 23]. Публичная администрация в административном праве европейских стран по большей части определяется как совокупность органов и учреждений, которые реализуют публичную власть путем выполнения закона, подзаконных актов и совершения других действий в публичных интересах. Такое ее понимание является актуальным и для украинской правовой системы. То есть при таком подходе деятельность по публичному администрированию связана с действиями конкретных органов государ-



ства, что, на наш взгляд, не сужает, но конкретизирует и выявляет ее сущность. Стоит также обратить внимание на тот факт, что понятие «администрация» и «администрирование» на английском языке пишутся одинаково – administration, поэтому при переводе иностранных научных исследований очень важным является верное понимание контекста применения этих понятий.

**Выводы.** Таким образом, почти все разнообразие взглядов на публичное администрирование сводится к нескольким основным подходам:

1) публичное администрирование понимается как один из методов государственного управления или как деятельность, которая является частью (этапом, стадией) государственного управления;

2) публичное администрирование рассматривается как управленческая деятельность по удовлетворению потребностей и интересов социума (то есть публичных интересов), которая осуществляется фактически всеми органами государства;

3) публичное администрирование сводится почти полностью к предоставлению публичных услуг;

4) публичное администрирование определяется как государственное управление, но с указанием определенных особенностей, которые свойственны именно публичному администрированию.

Считаем целесообразным согласиться с пониманием публичного администрирования как отдельного вида деятельности, которая осуществляется особыми субъектами (публичной администрацией) по реализации всего комплекса государственных мероприятий, которые связаны с выполнением законов, постановлений и решений правительства и управления, а также с предоставлением публичных услуг.

Обзор научных и энциклопедических источников свидетельствует, во-первых, о тесной связи государственного управления и публичного администрирования, которая выявляется в схожих чертах двух понятий, в том, что сущностью этих видов деятельности является управленческое влияние на общество. Во-вторых, заметна разница между понятиями, которая прослеживается в большей демократичности и

открытости публичного администрирования, его нацеленности, скорее, на оказание регулирующего влияния, а также заметная сосредоточенность на сервисной составляющей этого понятия – на предоставлении публичных услуг физическим и юридическим лицам. На наш взгляд, отличия между государственным управлением и публичным администрированием заключаются больше не в плоскости понятий или определений, а в плоскости тенденций развития.

Позиция автора настоящей статьи заключается в том, что публичное администрирование и является государственным управлением (о чем отдельно свидетельствует тот интересный факт, что до недавнего времени понятия public administration на украинский (и русский) язык переводили именно как «государственное управление», что не совсем отвечало сущности публичного администрирования, однако свидетельствовало о тенденциях развития отечественной науки и ее тяготении к европейскому пониманию государственного управления), однако государственным управлением в его развитии, то есть тем государственным управлением, к которому стремится украинское общество и государство. Даже стремительное развитие института предоставления публичных услуг (и самого многочисленного их вида – административных) свидетельствует о такой же тенденции – к изменению понятия «государственное управление» на «публичное администрирование». Более того, по нашему мнению, такое изменение уже фактически состоялось, невзирая на делящиеся процессы реформирования государственного аппарата и государственной управленческой деятельности, поскольку государственное управление становится все более публичным, меньше используются прямое управление, непосредственное распорядительство, императивные предписания и др.

#### Список использованной литературы:

1. Малиновский В.Я. Державне управління : [навчальний посібник] [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.pravo.vuzlib.su/book\\_z1181\\_page\\_5.html](http://www.pravo.vuzlib.su/book_z1181_page_5.html).

2. Пилипишин В.П. Поняття та основні риси державного управління / В.П. Пилипишин / Юридична наука і практика. – № 2. – 2011. – С. 10-14.

3. Адміністративне право України : [підручник] / за заг. ред. д. ю. н., проф. Т.О. Коломоєць [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/41-kolomoets/524--4-.html>.

4. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі / О.З. Босак [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>.

5. Семенчук Т.Б. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування / Т.Б. Семенчук [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <file:///C:/Users/Админ/Downloads/sutnist-kategoriyi-publichne-administruvannya-ta-peredumovi-yiyi-formuvannya.pdf>.

6. Колесникова К.О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел / К.О. Колесникова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-3/doc/1/16.pdf>.

7. Ястремська О.М. Публічне адміністрування : [навч. посібник] / О.М. Ястремська, Л.О. Мажник [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.repository.hneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/10360/1/2015Ястремська%20.%20М.,%20Мажник%20Л.%20.pdf>.

8. Семенчук Т.Б. Сутність дефініції «публічне адміністрування» / Т.Б. Семенчук [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=71744>.

9. Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публичного адміністрування у процесі суспільної трансформації / К.О. Колесникова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf>.

10. Дзюндзюк В.Б. Публічне адміністрування в Україні / В.Б. Дзюндзюк [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://economics.studio/derjavne-upravlinnya-munitsipalne/11osnovni-ponyattya-publichno-78938.html>.

11. Кузьменко О.В. Права детермінація поняття «публічне адміністрування» / О.В. Кузьменко [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [file:///C:/Users/Админ/Downloads/8761-22266-1-SM%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Админ/Downloads/8761-22266-1-SM%20(1).pdf).