

**СИСТЕМАТИЗАЦІЯ НАУКОВИХ ПІДХОДІВ ТА КРИТЕРІЇВ
ДО СПІВВІДНОШЕННЯ КАТЕГОРІЙ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ»
ТА «ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ»**

**SYSTEMATIZATION OF SCIENTIFIC APPROACHES AND CRITERIA
FOR THE RATIO OF THE CATEGORIES “PUBLIC MANAGEMENT”
AND “PUBLIC ADMINISTRATION”**

Стаття присвячена дослідженню наукових підходів та критеріїв стосовно співвідношення правових категорій «публічне управління» та «публічне адміністрування».

Здійснюючи аналіз правових дефініцій, автори статті підкреслюють, що «публічне управління» та «публічне адміністрування» не є тотожними категоріями. «Публічне управління», як дефініція, відображає стратегічно-політичний та системоутворюючий рівень організації публічної влади, а «публічне адміністрування» – операційно-виконавчий та процедурний рівень її реалізації.

Вказується, що після здобуття незалежності наша держава розпочала здійснювати перехід від вузького поняття «державне управління» до ширшої категорії «публічне управління». Нормами Конституції України, окрім державного рівня, було визнано і місцевий рівень владної діяльності – органи місцевого самоврядування.

У статті зазначається, що чинником активного розвитку відповідної термінології стала започаткована 2014 року реформа децентралізації, що передбачає створення об'єднаних територіальних громад.

На думку авторів, проблема співвідношення досліджуваних категорій тісно пов'язана з питанням термінологічної уніфікації законодавства. Підкреслюється, що нині в Україні домінують терміни «державне управління», «виконавча влада», «публічна адміністрація», тоді як «публічне управління» та «публічне адміністрування» переважно використовуються у сфері науки та освіти. На дане твердження вказує запроваджена в Україні спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування».

Авторами досліджена концепція ефективного та прозорого управління публічними ресурсами, що активно впроваджується в практику державного управління під впливом стандартів Ради Європи та інших міжнародних інституцій. За такою концепцією «публічне управління» набуває рис відкритої та партнерської системи взаємодії, тоді як «публічне адміністрування» забезпечує процедурну реалізацію відповідних принципів.

Співвідношення вказаних правових категорій автори статті розглядають також і крізь призму рівнів правового регулювання, зокрема на макрорівні, мезорівні та мікрорівні.

© АНДРУЩЕНКО І.Г. – кандидат юридичних наук, професор, професор кафедри економіко-правових дисциплін навчально-наукового інституту права та психології (Національна академія внутрішніх справ) <https://orcid.org/0000-0002-2988-7579>

ДРОЗД С.М. – доктор філософії, старший викладач кафедри економіко-правових дисциплін навчально-наукового інституту права та психології (Національна академія внутрішніх справ) <https://orcid.org/0000-0002-9522-647X>

Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу (CC BY 4.0)



Окрім цього, автори здійснюють систематизацію наукових підходів до співвідношення категорій «публічне управління» та «публічне адміністрування» за ключовими критеріями, як-от: за обсягом змісту; за функціональним призначенням; за інституційним складом суб'єктів; за рівнем правового регулювання; за характером управлінського впливу; за ступенем нормативної формалізації.

Підкреслюється, що співвідношення категорій «публічне управління» та «публічне адміністрування» має комплексний характер і не зводиться до простого мовознавчого розмежування. Йдеться про різні, хоча й взаємопов'язані рівні організації публічної влади.

У прикінцевій частині статті викладено змістовні висновки та наголошено, що «публічне управління» виступає концептуальною та стратегічною основою, тоді як «публічне адміністрування» – інструментальною формою реалізації управлінських рішень.

Ключові слова: публічна влада, правові дефініції, органи місцевого самоврядування, публічна адміністрація, державне управління, адміністративно-правові механізми, публічні послуги.

The article is devoted to the study of scientific approaches and criteria regarding the relationship between the legal categories «public management» and «public administration».

Analysing legal definitions, the authors of the article emphasize that «public management» and «public administration» are not identical categories. «Public administration», as a definition, reflects the strategic-political and system-forming level of the organization of public power, and «public administration» – the operational, executive and procedural level of its implementation.

It is indicated that after gaining independence, our state began to make the transition from the narrow concept of «state administration» to the broader category of «public administration». The norms of the Constitution of Ukraine, in addition to the state level, also recognized the local level of power activity – local self-government bodies.

The article notes that the factor in the active development of the relevant terminology was the decentralization reform launched in 2014, which provides for the creation of united territorial communities.

According to the authors, the problem of the ratio of the researched categories is closely related to the issue of terminological unification of legislation. It is emphasized that nowadays in Ukraine the terms «state administration», «executive power», «public administration» dominate, while «public administration» and «public administration» are mainly used in the field of science and education. This statement is indicated by specialty 281 «Public management and administration» introduced in Ukraine.

The authors researched the concept of effective and transparent management of public resources, which is actively implemented in the practice of public administration under the influence of the standards of the Council of Europe and other international institutions. According to this concept, «public administration» takes on the features of an open and partner system of interaction, while «public administration» ensures the procedural implementation of the relevant principles.

The authors of the article also consider the correlation of the specified legal categories through the prism of the levels of legal regulation, in particular at the macro-level, meso-level, and micro-level.

In addition, the authors systematize scientific approaches to the relationship between the categories «public management» and «public administration» according to key criteria, such as: content volume; by functional purpose; by the institutional composition of subjects; by the level of legal regulation; by the nature of managerial influence; by the degree of regulatory formalization.

It is emphasized that the relationship between the categories «public management» and «public administration» has a complex nature and cannot be reduced to a simple linguistic distinction. These are different, although interrelated, levels of organization of public authority.

In the final part of the article, meaningful conclusions are presented and it is emphasized that «public management» acts as a conceptual and strategic basis, while «public administration» is an instrumental form of implementation of management decisions.

Key words: *public power, legal definitions, local self-government bodies, public administration, state administration, administrative and legal mechanisms, public services.*

Вступ. Світовий досвід впливу публічної влади на суспільні відносини доводить, що правові категорії «публічне управління» та «публічне адміністрування» підлягають розмежуванню. Так у документах нормотворчих інституцій країн-членів Європейського Союзу термін «public administration» – публічне адміністрування (далі – ПА) використовується переважно для позначення системи органів та процедур, що забезпечують реалізацію публічної політики, тоді як «public governance» – публічне управління (далі – ПУ) охоплює ширший комплекс процесів взаємодії між державою, громадянським суспільством та приватним сектором [1, с. 17].

Постановка завдання. Питання які охоплюють зміст правових дефініцій «публічне управління» та «публічне адміністрування», піддавали аналізу у своїх працях фахівці у галузі адміністративного права. Зокрема теоретичним підґрунтям для авторів статті стали праці відомих вітчизняних вчених, як-то: В. М. Алексеєва, О. В. Батанової, В. М. Бесчастного, О. Н. Євтушенка, В. К. Колпакова, С. О. Кравченка, В. С. Куйбіди, О. В. Кузьменко, Ю. Л. Мохової та багатьох інших, які присвятили свої праці окремим аспектам даної проблематики. Водночас, системне та комплексне дослідження правових дефініцій «публічне управління» та «публічне адміністрування» у сучасній науковій літературі не здійснювалось.

Метою статті є дослідження у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині співвідношення правових категорій «публічне управління» та «публічне адміністрування».

Результати дослідження. В умовах реформування системи публічної влади в Україні, зокрема в межах Стратегії реформування державного управління, наголос робиться на професіоналізації публічної служби, запровадженні сучасних методів управління персоналом, підвищенні прозорості та підзвітності публічних адміністрацій [2]. Усі ці заходи безпосередньо стосуються сфери ПА, саме як практичного інструменту реалізації державної політики.

Водночас стратегічні цілі реформ, визначення пріоритетів євроінтеграційного руху нашої держави, адаптація законодавства до «*acquis communautaire*» (добробок країн-членів ЄС) – належать до сфери ПУ. Саме на цьому рівні формуються засади інституційної спроможності держави, визначаються моделі взаємодії між органами влади та суспільством.

Тож, здійснюючи аналіз правових дефініцій, можемо констатувати, що ПУ та ПА не є тотожними категоріями. Перша дефініція відображає стратегічно-політичний та системоутворюючий рівень організації публічної влади, друга – операційно-виконавчий та процедурний рівень її реалізації. Разом із тим вони перебувають у тісному взаємозв'язку та взаємозалежності: ефективність ПУ неможливе без належного ПА, а якість адміністрування визначається чіткістю та обґрунтованістю управлінських рішень.

Еволюція категорій ПУ та ПА у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині безпосередньо пов'язана з трансформацією уявлень про природу та призначення державної влади. У радянський період науковий дискурс був зосереджений навколо поняття «державне управління», яке трактувалося як організуюча діяльність державних органів щодо керівництва народним господарством, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною сферою [3, с. 57]. Така концепція ґрунтувалася на централізованій моделі влади та не передбачала автономності органів місцевого самоврядування (далі – ОМС).

Після проголошення незалежності України відбулося поступове переосмислення змісту управлінської діяльності. У наукових працях почали з'являтися аргументи на користь розширення предмета адміністративного права та включення до нього не лише відносин у сфері виконавчої влади, а й діяльності ОМС [4, с. 76]. Саме в цей період формується передумова для переходу від вузького поняття «державне управління» до ширшої категорії «публічне управління».

Суттєвий вплив на розвиток доктрини справили конституційні засади організації влади, що закріплені у Конституції України. Зокрема ст. 7 визначає, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [5]. Таке визнання об'єктивно зумовило необхідність формування нової узагальнюючої категорії, здатної охопити як державний, так і місцевий рівень владної діяльності.

На початку третього тисячоліття у наукових дослідженнях дедалі частіше використовується поняття «публічна адміністрація», яке було запозичене з європейської правової традиції. Під «публічною адміністрацією» розуміють систему органів виконавчої влади та ОМС, а також інших суб'єктів, які здійснюють владні управлінські функції [6, с. 119]. У цьому контексті ПА розглядається як діяльність публічної адміністрації, тоді як ПУ – як ширша система впливу публічної влади на суспільні процеси.

Важливим чинником активного розвитку відповідної термінології стала започаткована 2014 року реформа децентралізації, що передбачає створення об'єднаних територіальних громад. З прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» розпочався процес формування спроможних територіальних громад і перерозподіл повноважень між рівнями публічної влади [7]. В результаті цього управлінські функції значною мірою були передані на місцевий рівень, що сприяло розширенню сфери застосування категорії ПУ.

Децентралізація також актуалізувала питання професіоналізації публічної служби в ОМС. Виконавчі органи рад здійснюють значний обсяг адміністративних процедур, пов'язаних із наданням адміністративних послуг, управлінням комунальною власністю, реалізацією місцевих програм розвитку. Усі ці функції належать до сфери ПА як практичного механізму реалізації управлінських рішень [8, с. 64].

Проблема співвідношення досліджуваних категорій тісно пов'язана з питанням термінологічної уніфікації законодавства. На сучасному етапі розвитку процесу державотворення в Україні домінують терміни «державне управління», «виконавча влада», «публічна адміністрація», тоді як ПУ та ПА переважно використовуються у сфері науки та освіти. Така ситуація створює певну термінологічну невизначеність, що може ускладнювати правозастосовну практику [9, с. 91].

Разом з тим, запровадження спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» на рівні вищої освіти свідчить про інституційне закріплення обох категорій як взаємопов'язаних, але відносно самостійних [10]. Поєднання їх в одній назві спеціальності є концептуальним компромісом, який відображає комплексний характер підготовки фахівців: з одного боку – стратегічне мислення та формування політики, з іншого – практичні навички адміністративної діяльності.

Слід також враховувати вплив концепції ефективного та прозорого управління публічними ресурсами, що активно впроваджується в практику державного управління під впливом стандартів Ради Європи та інших міжнародних інституцій. Ця концепція передбачає активну участь громадян у прийнятті рішень [11]. У межах такого підходу ПУ набуває рис відкритої та партнерської системи взаємодії, тоді як ПА забезпечує процедурну реалізацію відповідних принципів.

Співвідношення категорій також можна розглядати крізь призму рівнів правового регулювання. На макрорівні ПУ охоплює визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики держави, стратегій розвитку, бюджетної та фінансової політики. На мезорівні воно проявляється у формуванні галузевих і регіональних програм. На мікрорівні ПА реалізується через конкретні адміністративні процедури, управлінські рішення, акти індивідуальної дії [12, с. 143].

Підкреслимо, що систематизація наукових підходів до співвідношення категорій ПУ та ПА дозволяє виокремити декілька ключових критеріїв їх розмежування, зокрема: за обсягом змісту; за функціональним призначенням; за інституційним складом суб'єктів; за рівнем правового регулювання; за характером управлінського впливу; за ступенем нормативної формалізації.

За критерієм обсягу змісту ПУ є ширшою категорією, що охоплює всю сукупність організаційно-правових форм впливу публічної влади на суспільні процеси. Воно включає стратегічне планування, формування державної та муніципальної політики, правотворчу діяльність у сфері виконавчої влади, координацію та контроль. В свою чергу ПА становить складову частину цієї системи та стосується безпосереднього виконання прийнятих рішень [13, с. 52].

Функціональний критерій дозволяє розглядати ПУ як діяльність із визначення цілей і пріоритетів розвитку, а ПА – як діяльність із реалізації відповідних цілей через конкретні адміністративні процедури. Саме на рівні адміністрування відбувається застосування норм адміністративного права, прийняття індивідуальних адміністративних актів, здійснення контрольно-наглядових повноважень, застосування заходів адміністративного примусу.

Інституційний критерій свідчить, що ПУ здійснюється всією системою публічної влади, включаючи Верховну Раду України у частині визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, Президента України як гаранта державного суверенітету, Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади, а також ОМС. Натомість ПА реалізується переважно органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад, які становлять ядро публічної адміністрації.

Важливим є також критерій нормативної формалізації. Так, ПА характеризується високим рівнем процедурної регламентації. Зокрема, прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» стало важливим кроком у напрямі встановлення єдиних стандартів здійснення адміністративних проваджень [14]. Даний законодавчий акт визначає принципи адміністративної процедури, права та обов'язки учасників провадження, вимоги до адміністративних актів, що безпосередньо стосуються сфери ПА.

Проте, ПУ має більш рамковий характер правового регулювання. Воно спирається на конституційні засади, стратегічні документи, концепції та програми розвитку. Приміром, Стратегія реформування державного управління визначає довгострокові цілі трансформації системи виконавчої влади, втім конкретні механізми реалізації визначених цілей формуються вже в межах ПА [2].

У сучасних умовах цифрової трансформації держави співвідношення досліджуваних категорій набуває нових рис. Розвиток електронного врядування, цифрових сервісів, автоматизація адміністративних процедур сприяють підвищенню ефективності ПА, водночас стратегічні рішення щодо цифрової політики, визначення пріоритетів розвитку інформаційного суспільства належать до сфери ПУ [15, с. 61].

Не менш важливим є аспект відповідальності. ПУ пов'язане з політичною відповідальністю суб'єктів владних повноважень перед суспільством за визначення стратегічного курсу розвитку держави. ПА передбачає юридичну відповідальність посадових осіб за порушення адміністративних процедур, перевищення повноважень або неналежне виконання службових обов'язків [16, с. 78].

Узагальнюючи викладене, слід констатувати, що співвідношення категорій ПУ та ПА має комплексний характер і не зводиться до простого мовознавчого розмежування. Йдеться про різні, хоча й взаємопов'язані рівні організації публічної влади. ПУ формує стратегічний, політико-правовий і концептуальний вимір діяльності держави та територіальних громад. ПА забезпечує практичну реалізацію цього виміру через систему органів публічної адміністрації та адміністративно-правові механізми.

З теоретичної точки зору чітко розмежування цих категорій сприяє систематизації понятійного апарату адміністративного права та науки публічного управління. З практичної точки зору воно дозволяє чіткіше визначити компетенцію органів публічної влади, удосконалити законодавство, підвищити ефективність управлінських процесів та якість надання публічних послуг.

Висновки. Грунтуючись на викладеному вище, можемо висловити власне бачення щодо співвідношення досліджуваних категорій. Так, ПУ це – системна, нормативно врегульована діяльність суб'єктів публічної влади стосовно формування та реалізації публічної політики, яка спрямована на забезпечення публічного інтересу. В свою чергу, ПА – це професійна, процедурно організована діяльність публічної адміністрації стосовно виконання управлінських рішень, застосування адміністративно-правових норм та надання публічних послуг.

Таким чином, співвідношення даних категорій має характер взаємодоповнення. ПУ виступає концептуальною та стратегічною основою, тоді як ПА – інструментальною формою реалізації управлінських рішень. Їх чітке розмежування має не лише теоретичне, але й практичне значення, так як сприяє вдосконаленню законодавства, оптимізації структури органів публічної влади та підвищенню ефективності їх діяльності.

Варто підкреслити, що ПУ та ПА необхідно розглядати як взаємопов'язані, проте не тождісні категорії. ПУ виступає системоутворюючою та стратегічною основою функціонування публічної влади, ПА є інструментальним механізмом її реалізації. Їх гармонійне поєднання є необхідною умовою побудови ефективної, правової та суверенної держави.

Список використаних джерел:

1. European Commission. European Governance: A White Paper. Brussels, 2001. 428 p. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/doc_01_10.
2. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>.
3. Євтушенко О. Н. Державне управління (Основи теорії державного управління) : [навчальний посібник у трьох частинах] / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. Ч. 1. Основи теорії державного управління. 2013. 268 с.
4. Кузьменко О. В. Адміністративне право України. Київ: Атіка, 2005. 544 с.

5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 08 лют. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
6. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток [Текст] : [монографія] / Алексєєв В. М. [та ін.] ; за заг. ред. А. В. Толстоухова [та ін.] ; Секретаріат Каб. Міністрів України. Д. : Монолит, 2010. 398 с.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.
8. Децентралізація в Україні: теорія та практика / за ред. О. В. Батанової. Київ, 2019. 312 с.
9. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
10. Про затвердження програми єдиного державного кваліфікаційного іспиту зі спеціальності «Публічне управління та адміністрування» на другому (магістерському) рівні вищої освіти : наказ Міністерства освіти і науки України. Національне агентство України з питань державної служби від 18.10.2021 № 1105/165-21. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1105729-21#Text>.
11. Council of Europe. Good Governance Principles. Strasbourg, 2008. <https://www.coe.int/en/web/centre-of-expertise-for-multilevel-governance/12-principles>.
12. Чернецький О. В. Публічне управління: системний аналіз. Київ, 2016. 252 с.
13. Кравченко С. О. Теорія публічного управління. Київ, 2018. 296 с.
14. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
15. Мохова Ю.Л. Розвиток електронного урядування України в умовах цифрових перетворень [Текст] : монографія / Ю. Л. Мохова. Київ : Освіта Україна, 2021. 433 с.
16. Адміністративна відповідальність в Україні : навчальний посібник / В. М. Бесчастний, О. М. Мердова, А. П. Сахно; за заг. ред. В. М. Бесчастного. Кривий Ріг : ДЮІ МВС України, 2015. 197 с.

Дата першого надходження статті до видання: 07.01.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 27.01.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 27.05.2026