

УДК 351:005.1

**К. Л. БУГАЙЧУК,***кандидат юридичних наук, доцент,**завідувач науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності**Харківського національного університету внутрішніх справ;**ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2429-5010>*

## ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ

Досліджено теоретичні підходи до визначення сутності й ознак публічного адміністрування, його співвідношення з державним і публічним управлінням, а також процесом менеджменту. На підставі проведеного аналізу вітчизняних і закордонних праць із проблематики державного управління запропоновано авторське визначення терміна «публічне адміністрування» та здійснено його відмежування від споріднених понять у галузі управлінської діяльності.

**Ключові слова:** *публічне адміністрування, державне управління, публічне управління, менеджмент.*

Bugaychuk, K.L. (2017), "Public administration: theoretical basics and approaches to the definition" ["Public administration: teoretychni zasady ta pidkhody do vyznachennia"], *Pravo i Bezpeka*, No. 3, pp. 38–44.

**Постановка проблеми.** Процес розбудови сучасної незалежної демократичної держави набув особливо стрімких темпів в останні кілька років, що зумовлено, насамперед, наслідками Революції Гідності, реалізацією Україною європейського вибору й утвердженням міжнародних та європейських стандартів у сферах забезпечення прав і свобод громадян, організації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Зазначене, безумовно, має ключовий і визначальний вплив на процеси, які відбуваються у сфері здійснення державної влади й організації управлінських процесів у всіх ключових сферах державної та суспільно-політичної діяльності. У зв'язку з цим, можемо спостерігати певне зростання кількості наукових досліджень, дискусій, обговорень, що пов'язані із застосуванням і впровадженням в обіг нових управлінських категорій, принципів, форм та методів діяльності, чільне місце серед яких посідають «належне врядування (good governance)», «електронне врядування», «публічне управління» і, безумовно, «публічне адміністрування».

Слід також відзначити, що набуває великої популярності підготовка фахівців з вищою освітою за спеціальністю 074 «Публічне управління і адміністрування», в рамках якої набуваються ключові знання, формуються навички та вміння із застосування законів, принципів, методів, технологій і процедур в управлінні об'єктами публічної сфери.

Водночас наукові погляди на сутність публічного адміністрування як правової категорії дуже різняться залежно від застосованих методів досліджень і форм імплементації праць закордонних дослідників до вітчизняних, що

вносить певну термінологічну плутанину і не сприяє системності й логічності розуміння цього поняття.

**Стан дослідження.** Питання публічного адміністрування були предметом досліджень С. І. Вирового, А. М. Волкова, Н. Л. Гавкалової, А. М. Гоголева, В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової, С. І. Чернова [1–6]. Однак ми вважаємо, що позиції наукової спільноти потребують деякого коригування та узагальнення у зв'язку зі здійсненням в Україні реформ у сфері управлінських процесів, запровадження оновлених принципів належного врядування й управлінської децентралізації в діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.

**Метою** статті є аналіз та узагальнення наукових підходів до визначення категорії «публічне адміністрування», що містяться у вітчизняній та іноземній науковій літературі, а також формулювання власної точки зору на її поняття та складові елементи.

**Виклад основного матеріалу.** Термін «публічне адміністрування» не є новим для науковців нашої країни. Однак потрібно відзначити, що в наукових колах ще не сформувався єдиний підхід до визначення місця публічного адміністрування серед інших споріднених категорій. Аналізуючи зміст цієї категорії, дослідники найчастіше звертаються до глосарія програми розвитку ООН, відповідно до положень якої публічне адміністрування (в оригіналі – *public administration*) має такі значення:

1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету та відповідає

за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві й зовнішньому середовищі;

2) управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду, а також управління, пов'язане з наданням публічних послуг [1, с. 20; 7].

Існує також інший подібний термін «публічний менеджмент» (public management) – центральний процес публічного адміністрування, який належить до внутрішніх процесів державних органів та установ, зосереджених в основному на питаннях планування, контролю, інформаційної підтримки, кадрової політики, оцінки ефективності. Окремо термін «адміністрування» (administration) тлумачиться як управління і керівництво справами уряду та державних органів, виконання і реалізація державної політики; термін, який узагальнює всю систему органів виконавчої влади, уряду та їх посадових осіб [7].

Досліджуючи термінологічні статті й аналізуючи напрацювання вчених щодо походження термінів «управління», «адміністрування» та «публічний», можемо виокремити декілька позицій. Адміністрування (від лат. *administro* – керую, завідую) являє собою діяльність органів управління та посадових осіб. Також його тлумачать як діяльність, безпосередньо пов'язану з реалізацією управлінських рішень. Поняття «публічний» походить від латинських слів *publica* (суспільство, народ, люди) і *publicus* (суспільний, народний); словник іншомовних слів визначає «публічний» як відкритий, гласний, суспільний [2, с. 2, 7; 3, с. 143; 8, с. 560]. Новий тлумачний словник української мови дає таке визначення терміна «публічний»: «... який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий; призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний» [9, с. 843].

Найбільш розповсюдженою є точка зору, яка визначає публічне адміністрування як регламентовану законами й іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, що спрямована на реалізацію (курсив наш. – К. Б.) законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень і надання встановлених законами адміністративних послуг [2, с. 6–7]. Адміністрування є, в першу чергу, процесом політичної діяльності, яку здійснюють на стадії вироблення та прийняття рішень державні діячі і політики, а на стадії їх реалізації – державні службовці, посадові особи місцевого

самоврядування, представники бізнесу та громадськості [1, с. 86].

Дещо інший підхід до публічного адміністрування полягає в тому, що його визначають як складову двох елементів: 1) державного управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур; 2) громадського управління, де суб'єктами є недержавні утворення [2, с. 8]. Існує також точка зору, що публічне адміністрування все, тим більше звертатиметься до залучення недержавних партнерів для спільного вирішення проблем, що постають у певній сфері управлінської діяльності [10].

Також публічне адміністрування в науковій літературі розглядають у широкому та вузькому розуміннях. У широкому розумінні воно пов'язане із законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади. Так, американські дослідники Ф. Нігро та Л. Нігро у своїй книзі «Modern Public Administration» [11, р. 18] визначають це поняття як «...скоординовані групові дії в державних справах, що: 1) пов'язані із трьома гілками влади – законодавчою, виконавчою і судовою та їх взаємодією; 2) мають важливе значення щодо формування державної політики та є частиною політичного процесу; 3) значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі; 4) пов'язані із численними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях та громадах» [5, с. 24]. У вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язане з виконавчою гілкою влади та розглядається як: 1) професійна діяльність державних службовців, яка охоплює всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; 2) вивчення, розробка та впровадження напрямів урядової політики [4, с. 61; 6, с. 17]. Ю. М. Рогачов у своїх працях також зазначає, що публічне адміністрування в широкому розумінні – це сукупність різноманітних видів діяльності всіх органів держави та органів місцевого самоврядування, тобто це всі форми реалізації державної та самоврядної влади загалом. Інакше кажучи, публічне адміністрування характеризує всю діяльність держави (в широкому розумінні) за організуючим впливом з боку спеціальних суб'єктів права на суспільні відносини. Публічне адміністрування у вузькому розумінні відображає відносно самостійний вид діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, яку здійснює певна частина відповідних суб'єктів [12, с. 151].

В. В. Корженко та Н. М. Мельтюхова мають схожі думки і зазначають, що адміністрування загалом – це цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними та фізичними

особами з приводу забезпечення реалізації законів і підзаконних актів. У вузькому розумінні публічне адміністрування, на думку науковців, пов'язане з виконавчою гілкою влади і розглядається як професійна діяльність державних службовців, яка охоплює всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду, вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики [13, с. 14].

Серед інших підходів до розуміння сутності публічного адміністрування слід згадати такі. А. В. Андреев визначає публічне адміністрування як діяльність *публічної адміністрації* (курсив наш. – К. Б.) щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму. Публічне адміністрування більше кореспондується з новою «людиноцентристською» доктриною адміністративного права та відповідає сучасним реаліям практичної діяльності держави [14, с. 148]. Про адміністрування як діяльність публічної адміністрації, яка спрямована на реалізацію законних прав і свобод людини та громадянина, задоволення потреб суспільства і держави, виконання нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади і місцевого самоврядування, забезпечення верховенства права, дотримання Конституції та законодавства, пише у своїх працях і О. М. Гоголев [3, с. 143].

До речі, в європейському праві поняття «публічна адміністрація» розуміється як система органів публічної влади, які виконують свої повноваження в державній сфері виключно в інтересах суспільства. Крім органів публічної влади й органів, що виконують делеговані їм органами публічної влади функції, до цієї системи відносять і незалежні публічні підприємства та фізичних осіб у разі виконання ними повноважень офіційних органів [15, с. 14]. У Словнику термінів і понять з державного управління визначає публічна адміністрація визначається як сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування [16, с. 168–169]. В. Б. Авер'янов публічну адміністрацію розглядає як сукупність органів виконавчої влади й органів самоврядування, що підпорядковані політичній владі, забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [17, с. 117]. Отже, можна сказати, що публічне адміністрування пов'язується з діяльністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

О. М. Волков розглядає публічне адміністрування з точки зору адміністративно-правових відносин, тобто як діяльність виконавчо-

розпорядчого типу щодо забезпечення реалізації та захисту суб'єктивних публічних прав приватних осіб, а також з вироблення і реалізації державної політики, нормативно-правового регулювання з надання публічних послуг з управління державним майном і здійснення правозастосовних функцій, зокрема контролю та нагляду [18, с. 507–508]. Учений підкреслює, що основним суб'єктом адміністрування є публічна адміністрація, яка повинна визначатися як сукупність органів та установ (організацій), підпорядкованих політичній владі, що забезпечують виконання закону, діють у публічних інтересах і наділені прерогативами публічної влади [19].

Адміністрування розглядається також як певний метод (технологія) управлінської діяльності. Так, О. А. Шатило зазначає, що технологія публічного адміністрування являє собою детальний опис дій, що мають бути послідовно, в належний спосіб та із застосуванням конкретних засобів і прийомів здійснені суб'єктом публічного адміністрування (організацією чи конкретною посадовою особою) для досягнення певної мети. Чітко прописані в технології процедури здійснення публічного адміністрування регламентують напрямок і послідовність дій працівників, виключають використання неефективних прийомів, надають керівникам упевненості щодо раціональності дій підлеглих та отримання бажаного результату [20, с. 8].

Фахівці в галузі менеджменту зазначають, що адміністрування – це діяльність щодо керівництва дорученою ділянкою завдяки застосуванню адміністративних методів управління. Відповідно до класичної теорії управління адміністрування як функція управління охоплює: планування (постановку цілей і завдань); організацію (створення формальної структури підпорядкованості та розподіл функцій між підрозділами); керівництво (оперативне прийняття рішень у вигляді наказів, розпоряджень, забезпечення узгодженості взаємодії всіх підрозділів); облік; контроль; аналіз [21, с. 9]. Т. Б. Семенчук наголошує, що дефініція «адміністрування» використовується здебільшого як організаційно-розпорядчий метод управління держави, що застосовується органами державної влади. Інакше кажучи, адміністрування являє собою бюрократичний метод управління суспільством, який полягає у владній силі й авторитеті, наприклад у наказах, постановах, розпорядженнях, вказівках та інструкціях. Цей метод – специфічний, а застосовують його здебільшого виконавчі органи влади в особі державних службовців [22, с. 388].

У наукових дослідженнях з публічного адміністрування йдеться про те, що воно здійснюється в таких сферах:

1) у межах діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а саме:

- під час реалізації їх повноважень щодо керованих об'єктів зовнішнього суспільного (економічного, соціального тощо) середовища;

- під час виконання місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами, враховуючи, що самій виконавчій владі ці повноваження первісно не належать, а також під час виконання своїх повноважень органами місцевого самоврядування;

- у процесі керівництва вищестоящими органами роботою нижчестоящих;

- у процесі керівництва роботою державних службовців усередині кожного органу (його апарату) виконавчої влади;

- поза межами діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а саме:

- всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) органів державної влади під час керівництва роботою державних службовців (наприклад, в апараті парламенту, судів, органів прокуратури тощо), а також всередині органів місцевого самоврядування;

- всередині державних підприємств, установ і організацій під час керівництва адміністраціями роботою їх персоналу (перші 2 напрями стосуються згаданого внутрішньоорганізаційного адміністрування);

- з боку відповідних уповноважених державою суб'єктів у процесі адміністрування державних корпоративних прав;

- з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, утворюваних державними органами (наприклад, Президентом України) та органами місцевого самоврядування, щодо виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень стосовно інших органів і посадових осіб [1, с. 259–260].

Фахівці в галузі менеджменту визначають такі сфери публічного адміністрування:

- прийняття адміністративних рішень;

- надання адміністративних послуг;

- здійснення внутрішнього адміністрування суб'єкта публічного адміністрування. Внутрішнє адміністрування – це діяльність, завдяки якій забезпечується самостійне функціонування суб'єкта публічного адміністрування (впорядкування організаційно-управлінської структури, документація, розпорядження трудовими,

матеріальними, фінансовими ресурсами, документообіг) [23].

Враховуючи викладене, відзначимо, що запропоновані підходи до змісту публічного адміністрування є досить розмитими й не дозволяють чітко визначити його місце серед інших правових категорій. За визначеннями, що містяться в науковій літературі, його нібито отожднюють із державним або публічним управлінням, наголошуючи лише, що, наприклад, для державного управління кінцевими інтересами є держава та влада, а для адміністрування і публічного управління – інтереси громади та суспільства. Можна зробити висновок, що до сфер публічного адміністрування належить як зовнішня діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, так і внутрішньоорганізаційна діяльність цих органів; адміністрування визначається також як окрема технологія або метод державного (а інколи публічного) управління.

На нашу думку, ближчим за своєю сутністю до досліджуваного поняття «адміністрування» є термін «менеджмент», який визначається як процес планування, організації, приведення в дію та контроль організації з метою досягнення координації людських і матеріальних ресурсів, необхідних для ефективного виконання завдань [24, с. 170]. Ми більшою мірою підтримуємо думку, відповідно до якої менеджмент – це поняття, яке використовують переважно для характеристики процесів управління господарськими організаціями (підприємствами), а адміністрування поширюється на управління державними установами або для позначення процесів керування діяльністю апарату управління підприємства [25].

Отже, «управління» (в тому числі державне та публічне) – це категорія, що описує зовнішній аспект діяльності відповідних органів держави в широкому чи вузькому розуміннях. Натомість «адміністрування» застосовується для характеристики внутрішніх процесів управління всередині публічної адміністрації. Термін «менеджмент» застосовується для характеристики управління приватним сектором, основною метою діяльності якого є отримання прибутку. Таким чином, за своєю суттю поняття управління й адміністрування є різними, вони відображають різні аспекти діяльності відповідних суб'єктів суспільних відносин.

Таку точку зору підтверджує, зокрема, позиція Р. С. Мельника, який зазначає, що немає ніяких підстав для розширення змісту публічного управління за рахунок внутрішньоорганізаційної діяльності органів виконавчої влади.

Тобто публічне управління проявляється лише в зовнішніх відносинах органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади та приватними особами. Що стосується внутрішньоорганізаційної діяльності органів виконавчої влади, а також інших органів державної влади, то науковець називає її «внутрішньою управлінською діяльністю» (в нашому випадку – адмініструванням). Р. С. Мельник робить висновок, що публічним управлінням є зовнішньоорієнтована діяльність уповноважених суб'єктів, пов'язана з реалізацією політичних рішень і втіленням у життя положень Конституції та законів України. Така діяльність може здійснюватися як у примусовому, так і в позапримусовому (публічно-сервісному) порядку, а її правовою основою є норми адміністративного права [26].

Крім поглядів відомих науковців нашу точку зору підтверджує також інформація щодо змісту освіти фахівців за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Наприклад, у нормативних документах зазначається, що випускник за цією спеціальністю зможе: оцінювати й аналізувати вплив управлінських рішень у публічній сфері на суспільні процеси; визначати й розробляти прогностичні та програмні документи; організувати діяльність служб органу публічного адміністрування, функціонування інформаційно-комунікаційної системи; забезпечувати координацію роботи підрозділів органу публічного управління; контролювати своєчасність і якість виконання поставлених завдань, ступінь реалізації стратегії розвитку об'єкта управління, впровадження сучасних методів діяльності органу публічної влади, дотримання законності й етики управління [27]. Отже, зазначені компетенції фахівців знаходять своє втілення здебільшого у внутрішньоорганізаційній діяльності публічної адміністрації у процесах вироблення управлінських рішень, планування, контролю, стратегічного розвитку, управління персоналом тощо.

На підставі проведеного наукового аналізу можемо зробити такі **висновки**.

1. У науковій літературі відсутнє єдине трактування терміна «публічне адміністрування», що пов'язано як із загальним розумінням його змісту, так і з проблемами імплементації його визначення із закордонної літератури до вітчизняних праць. Теоретичні підходи до визначення публічного адміністрування можна звести до таких:

– публічне адміністрування є аналогом поняття «державне управління», однак воно спрямоване на задоволення потреб та інтересів

всього суспільства, тобто в цьому аспекті воно може бути пов'язане з наданням публічних послуг;

– публічне адміністрування виступає методом державного управління або певною його частиною (етапом);

– публічне адміністрування – це окремий вид діяльності публічної адміністрації, який виражається, крім надання адміністративних послуг, у реалізації та виконанні законів і підзаконних нормативно-правових актів;

– публічне адміністрування, як і правореалізаційний напрям, охоплює внутрішні управлінські процеси, які відбуваються в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування.

2. Термін «публічне адміністрування» був запозичений із праць закордонних дослідників і є дослівним перекладом поняття «public administration», яке має декілька визначень: 1) іменник, який означає сукупність певних суб'єктів управління («публічна адміністрація»); 2) дієслово, що означає правореалізаційну діяльність певного кола державних органів та органів місцевого самоврядування. Через це виникли наукові підходи, які використовують прямий переклад цього терміна та його використання на заміну вітчизняному поняттю «управління», тому в наукових працях можна зустріти певне осучаснення поняття «державне управління» шляхом його «сліпої» заміни на визначення «публічне адміністрування».

Зазначений підхід, на нашу думку, не є зовсім вірним, адже в певних словниках і глосаріях з проблем державного управління поняття «*administration*» перекладається як уряд, державні органи, управління, керування, адміністрування. Крім того, поряд із ним використовується термін «*management*», що також має схожі визначення – управління, менеджмент, керування, завідування. Тому дуже часто терміни «*public administration*» та «*public management*» перекладаються у вітчизняних роботах з англійської мови на українську однаково як «державне управління», що вносить певну плутанину, адже різні за своєю суттю процеси вживаються в одному значенні.

3. Вважаємо, що визначати поняття «*public administration*» як «публічне адміністрування» є помилковим кроком, оскільки за своєю сутністю воно більше відповідає змісту такого явища, як «публічне управління» в якості дієслова та «публічної адміністрації» в якості іменника. Сам же термін «публічне адміністрування» є скоріше аналогом іноземного «*public management*» і має пов'язуватись із внутрішніми управлінськими

процесами в органах публічного управління. Натомість, якщо аналізувати поняття «management», то за своїм змістом його більш логічно вживати стосовно управлінських процесів, що відбуваються в діяльності приватних господарських організацій.

Звичайно, можна знайти й інші трактування зазначених термінів та їх предметне застосування у сфері виконавчої влади і теорії управління. Однак упевнені, що підхід, запропонований нами, дозволяє більш чітко розмежувати поняття «управління», «адміністрування», «менеджмент» та їх застосування в дослідженнях, пов'язаних зі сферою національного публічного управління.

4. Спираючись на вищевикладене, маємо наголосити, що публічне адміністрування – це регламентована законами й іншими норматив-

но-правовими актами системна організуюча, владно-розпорядча діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, яка спрямована на впорядкування їх організаційної структури, планування, підготовку, розробку та реалізацію управлінських рішень, організацію діяльності апарату управління, здійснення документального, інформаційного, кадрового, психологічного забезпечення їх повсякденної діяльності з метою досягнення суспільно корисних цілей і самої мети створення та діяльності відповідного суб'єкта адміністрування.

Перспективними напрямками подальших наукових досліджень вважаємо проведення порівняльно-правового аналізу співвідношення публічного адміністрування з публічним і державним управлінням, а також належним урядуванням.

### Список бібліографічних посилань

1. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с.
2. Чернов С. І., Гайдученко С. О. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування». Харків : ХНУМГ, 2014. 97 с.
3. Гоголев А. М. Публичное администрирование как правовая категория. *Экономика. Налоги. Право*. 2015. № 3. С. 141–146.
4. Вировий С. І., Дяченко Н. П. Публічне врядування: проблеми теорії та практики // Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 61–62.
5. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : метод. рек. / Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок та ін. ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. Київ : НАДУ. 2010. 28 с.
6. Гавкалова Н. Л. Публічне управління: методологічний аспект // Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 16–18.
7. UN Public Administration Glossary // United Nations Public Administration Network : сайт. URL: <http://www.unpan.org/Directories/Glossary/tabid/1398/language/en-US/Default.aspx> (дата звернення 31.10.2017).
8. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. Київ : Голов. ред. УРЕ АН УРСР, 1974. 775 с.
9. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / уклад.: В. Яременко, О. Сліпущко. Київ : Аконті, 2000. Т. 3 (О–Р). 927 с.
10. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 8: Публічне врядування / наук. редкол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 488–491. URL: <http://political-studies.com/?p=1286> (дата звернення: 03.10.2017).
11. Nigro F. A., Nigro L. A. *Modern Public Administration*. 3rd ed. N. Y. ; Evanston ; S. Francisco ; L. : Harper & Row, 1974. 468, XII р.
12. Рогачов Ю. М. Адміністративно-правові відносини в структурі публічного адміністрування податків і зборів. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2014. № 2. С. 148–155. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vznu\\_Jur\\_2014\\_2\\_23.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vznu_Jur_2014_2_23.pdf) (дата звернення: 31.10.2017).
13. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. Харків : Магістр, 2011. 306 с.
14. Андреев А. В. Сфера освіти як об'єкт публічного адміністрування. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 146–151. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvdduvs\\_2015\\_3\\_22.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvdduvs_2015_3_22.pdf) (дата звернення: 03.10.2017).
15. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11–19. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2007\\_2\\_4.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2007_2_4.pdf) (дата звернення: 03.10.2017).
16. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Центр сприяння інституту розвитку держ. служби, 2005. 254 с.
17. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122.

18. Волков А. М. О юридической конструкции понятия «публичное администрирование». *Административное и муниципальное право*. 2014. № 6. С. 503–510.
19. Волков А. М. Публичное администрирование: вопросы надзора и контроля. *Административное и муниципальное право*. 2015. № 7. С. 738–743. URL: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/12780> (дата звернення: 25.10.2017).
20. Шатило О. А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування». Житомир : Каф. менеджменту орг. і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.
21. Воронкова В. Г. Регіонально-адміністративний менеджмент : навч. посіб. / під ред. В. Г. Воронкової. Київ : Професіонал ; Центр учб. літ., 2010. 352 с.
22. Семенчук Т. Б. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2013. Вип. 42. С. 385–390. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vetr\\_2013\\_42\\_64.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vetr_2013_42_64.pdf) (дата звернення: 31.10.2017).
23. Менеджмент організацій і адміністрування : підручник. URL: [http://pidruchniki.com/74963/menedzhment/menedzhment\\_organizatsiy\\_i\\_administruvannya](http://pidruchniki.com/74963/menedzhment/menedzhment_organizatsiy_i_administruvannya) (дата звернення: 30.06.2017).
24. Політологічна енциклопедія : навч. посіб. : у 9 кн. / уклад.: А. О. Карасевич, Л. С. Шачковська. Умань : ФОП Жовтий О. О., 2016. Кн. 4. 635 с.
25. Менеджмент: поняття та сутність. Необхідність управління організаціями : реферат // Освіта.UA : сайт. URL: <http://osvita.ua/vnz/reports/management/15415/> (дата звернення: 30.10.2017).
26. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1. С. 8–14. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apip\\_2013\\_1\\_3.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apip_2013_1_3.pdf) (дата звернення: 25.10.2017).
27. Публічне управління та адміністрування // Полтавська державна аграрна академія : офіц. сайт. URL: <https://www.pdaa.edu.ua/content/specialnist-publichne-upravlinnya-ta-administruvannya> (дата звернення: 31.10.2017).

Надійшла до редколегії 17.11.2017

#### **БУГАЙЧУК К. Л. ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ**

Исследованы теоретические подходы к определению сущности и признаков публичного администрирования, его соотношение с государственным и публичным управлением, а также процессом менеджмента. На основании проведённого анализа отечественных и зарубежных работ по проблематике государственного управления предложено авторское определение термина «публичное администрирование», а также осуществлено его отграничение от смежных понятий в области управленческой деятельности.

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

#### **BUGAYCHUK K. L. PUBLIC ADMINISTRATION: THEORETICAL BASICS AND APPROACHES TO THE DEFINITION**

The author of the article has studied theoretical approaches to the definition of the essence and characteristics of public administration, its relationship with state and public administration, and the management process. Nowadays scientific literature does not have a single interpretation of the term «public administration (management)», which is related both to the general understanding of the meaning of this term, and to the problems of the implementation of its definition from international literature to domestic works. Theoretical approaches to the views on public administration can be reduced to the following:

- public administration is an analogue of the concept of «state administration», but is aimed at satisfying the needs and interests of the entire society, also it may be related to the provision of public services;
- public administration is a method of public administration or as its certain part (stage);
- public administration is a separate activity of public administration, which is expressed, in addition to the provision of administrative services, in the implementation and enforcement of laws and by-laws of the normative and legal acts;
- public administration includes internal management processes that take place in executive and local self-government agencies.

In our opinion public administration is regulated by laws and other system organizing normative legal acts, power and regulatory activities of state authorities and local self-government, which is aimed at streamlining their organizational structure, planning, preparation, development and implementation of managerial decisions, organization of the management apparatus, the implementation of documentary, information, personnel, and psychological support of their daily activities in order to achieve socially useful goals and the creation and operation of the relevant entity of administration.

**Keywords:** public administration, state administration, public management, management.