



УДК 351.85

Дурман Олена Леонідівна

старший викладач кафедри
державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету

Зуй Вікторія Володимирівна

студентка спеціальності «Публічне управління та адміністрування»
Херсонського національного технічного університету

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ТЕРМІНІВ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ» І «МЕНЕДЖМЕНТ»

***Анотація:** У статті представлено порівняльний аналіз термінів «публічне управління» і «менеджмент». Проаналізовано питання запровадження принципів менеджменту в діяльність органів державної влади. З'ясовано, що публічний менеджмент є системною, складною і певною мірою суперечливою державною політикою. Описано зміст поняття публічного управління та показано, що термін «менеджмент», що використовується в Україні, не є точним відповідником терміна «публічне управління».*

***Ключові слова:** державне управління, менеджмент, публічний менеджмент, управління, адміністрування*

Durman O.L., Zuy V.V. Comparative analysis of the terms «Public management» and «Management»

***Annotation:** The article presents a comparative analysis of the terms “management” and “public administration”. The implementation of the principles of management in the activities of public authorities analyzed. It has been found that public management is a systematic, complex, and to some extent controversial government policy. The content of the concept of public administration is described and it is shown that the term “management”, which is used in Ukraine, is not an exact analogue of the term “public administration”*

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

Постановка проблеми в загальному вигляді. За часи незалежності України науковцями з різних галузей наук (юридичних, політологічних, державного управління та ін.) досить часто застосовуються такі терміни, як «державне управління», «публічна влада», «менеджмент», «адміністрація (адміністрування)».

Найбільш уживаним терміном на сьогодні є управління. Проте існує плутанина в розмежуванні понять «публічне управління», що розуміється як



владний вплив на життєздатність людей з боку органів державної влади, і «менеджмент» – як управління окремою організацією чи установою. Будь-яке управління під впливом суспільних змін прагне вдосконалення. Відомими школами управління є американська, японська та європейська. Наша країна характеризується особливою нестабільністю в економічній і політичній сферах, тому їй потрібно якнайшвидше відходити від старих методів управління. Нова система менеджменту має базуватися на ситуативному підході, підкріпленому американською та японською моделями, і вже з часом переходити в маркетингову (інформаційну) модель, що найбільш пристосована до сучасних реалій.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню менеджерських аспектів в управлінській діяльності присвятили свої праці А. Файоль, Л. Вульф, Г. Емерсон, М. Мескон, Ф. Тейлор та інші зарубіжні дослідники. Останнім часом зазначена проблематика аналізується й вітчизняними науковцями, такими як В. Голубь, Г. Зінченко, В. Комаровський, Г. Одінцова та А. Ліпенцев. Науковці сходяться в тому, що запровадження менеджменту в діяльність органів державної влади пов'язано переважно з недостатньою ефективністю традиційного адміністрування, частковим сприйняттям принципів регулювання ринкових відносин і недержавних організацій.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Не є секретом те, що Україна значно відстає від рівня розвитку західних або європейських країн, адже переймаючи досвід управління, треба ще й розрізняти сутність понять «публічне управління» та «менеджмент», оскільки не кожен менеджер зможе управляти державою. Зважаючи на розвиток науки управління, модель управління в державному секторі постійно еволюціонує, проте досі у вітчизняній науці недостатньо дослідженим залишається питання про співвідношення таких понять, як



«публічне управління» та «менеджмент», а також систематизація найбільш значущих підходів до тлумачення державного менеджменту.

Формулювання цілей статті. Метою статі є здійснення порівняльного аналізу термінів «публічне управління» і «менеджмент».

Виклад основного матеріалу. Класична теорія менеджменту в державному секторі реалізувалася на практиці через модель публічного адміністрування (англ. public administration), неокласична теорія менеджменту – через модель публічного управління (англ. public management), сучасна теорія менеджменту – через модель нового публічного управління (англ. new public management) [1].

Термін «публічне управління» (public management), який замінив термін «публічне адміністрування» (public administration), уперше використовує англійський державний службовець Д. Кілінг 1972 року: «Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [2]. Поява нової форми управління в публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури та процедури, які вони використовують, для того щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій [3].

У загальному значенні поняття «публічне управління» віддзеркалює інтегральний системний механізм, підсистемами й елементами якого є політичні програмні орієнтири і пріоритети, нормативне регулювання, процедури, фінансовані державою або органами місцевого самоврядування централізовані й децентралізовані організаційно-управлінські структури та їх персонал, що відповідають за адміністрування діяльності в певній галузі суспільних відносин на національному, субнаціональному та місцевому рівнях [4].



Дж. М. Прифінер та Р. Пристюс вважають, що публічне управління – це управління організацією та напрямком людських і матеріальних ресурсів для досягнення бажаних цілей [5].

На публічне управління істотний вплив завжди завдавали, завдають і будуть завдавати проблеми як світової, так і внутрішньої політики, суспільного життя. Публічне управління реально здійснюється в контексті подій, що відбуваються в суспільстві й у наявних соціально-економічних, політичних і культурних умовах, оскільки публічне управління не може бути ізольованим від суспільства, будучи реалізованою частиною цього суспільства (персоналом публічної адміністрації – політичними посадовими особами, державними і муніципальними службовцями) і реалізованим в тісному сполученні з суспільством [6].

Для того щоб якнайкраще розкрити зміст нового поняття «публічне управління», звернемося до етимології слів «публічний» та «управління». Поняття «публічний» походить від латинського слова *publicus* – «суспільний, народний». Мовознавець-лексиколог і перекладач Ю. Кобилянський у своєму латинсько-українському словнику слово *publicus* перекладає як «людовий, народний, громадський, державний» [7]. «Словник іншомовних слів» визначає поняття «публічний» як відкритий, гласний, суспільний [8, с. 560]. «Новий тлумачний словник української мови» подає кілька значень слова «публічний»:

1. Який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий.
2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний.
3. Стосується публіки [9, с. 843].

Оскільки в українській мові слова «публіка» (з наголосом на літері «і») у діалектах означає «ганьба, сором», то це породжує неоднозначне ставлення



до використання слова «публічний» у словосполученні «публічне управління». Однак, звернувшись до етимології слова «публіка», отримуємо підтвердження, що основне його значення – «народ, люди». Про це свідчить визначення цього поняття в «Етимологічному словнику української мови»: «публіка» – група людей, що зібралася де-небудь (глядачі, слухачі); народ, люди; публікатор, публікація, публіцист, публіцистка, публічний, публіцистичний, публікувати; старе слово «публице» означає «публічно, всенародно» (1646 рік); запозичення із середньолатинської мови (слово «публіцист» і похідне від нього – з французької *publiciste* від *public* «публічний», лат. *Publicum* (*vulgus*) «простий (народ)» виникло з лат. *publicus* «народний», що постало внаслідок накладання лат. *poplicus* «належний народові», утвореного від *populus* «народ» і *publicus* «належний дорослим», похідного від *pubes*, «волосся, що з'являється при повнолітті; дорослі; народ», спорідненого з лат. *puer* «хлопець» [10, с. 625]. Лексикограф В. Даль виводить зміст терміна «публічний» з терміна «публіка» (від лат. *publica* – «суспільство, народ, люди») і визначає його як усенародний, оголошений, явний, відомий; організований для публіки, суспільства, народний, загальнонародний, всенародний, вселюдний; всіма спільний, такий, що всім належить [11, с. 535]. Провідний експерт з аналізу державної політики О. Кілієвич перекладає англійське слово *public* українською як «громадський, публічний, державний» [12, с. 292].

Етимологія слова «управління» чи його синоніма «менеджмент», запозиченого з англійської мови, указує на те, що в обох випадках ідеться про вміння управляти. Англійське *to manage* (управляти) походить від латинського *manus* (рука). У «Новому тлумачному словнику української мови» слово «управляти» має таке тлумачення:

1. Спрямовувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати.



2. Користуючись кермом та іншими регулювальними пристроями, спрямовувати рух, хід, роботу чого-небудь; спрямовувати хід якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь [9, с. 642].

Спочатку терміном «менеджмент» позначали вміння управляти кіньми, згодом – вміння володіти зброєю та керувати колісницями, а сьогодні позначають вміння управляти людьми, організаціями, процесами. П. Ф. Друкер визначає управління як «специфічний вид діяльності, що перетворює неорганізований натовп на ефективну цілеспрямовану продуктивну групу» [13, с. 48]. «Управляти – це передбачати, організовувати, розпоряджатися, узгоджувати, контролювати» [14, с. 8], – таке визначення А. Файоля. М. Х. Мескон у термін «управління» вкладає той самий зміст, що й інші теоретики у сфері управління: «Менеджмент – це процес планування, організації, мотивації та контролю працівників організації, які забезпечують досягнення їх цілей» [15, с. 16].

За Оксфордським словником англійської мови, менеджмент – це спосіб, манера спілкування з людьми; влада та мистецтво управління; вміння особливого роду й адміністративні навички; орган управління, адміністративна одиниця; інтеграційний процес, за допомогою якого професійно підготовлені спеціалісти формують організації та управляють ними через постановлення цілей і розроблення способів їх досягнення. В українському словнику знаходимо таке визначення: «Менеджмент – цілеспрямований вплив на діяльність усіх працівників організації для успішного досягнення встановлених ними ринкових цілей у змінному середовищі шляхом продуктивного використання наявних ресурсів» [16].

З наведеного огляду можна зробити висновок, що розмежовувати значення іменників «менеджмент» і «управління» не можна. У німецькій та польській мовах також вживається запозичене з англійської мови слово «менеджмент» – як синонім німецького *verwaltung* та польського *zarządzanie*.



Виходячи з більшості словників і визначень теоретиків у сфері управління можемо стверджувати, що українським відповідником англійського терміна public management буде «публічне управління».

В основу визначень державного управління, що наводяться більшістю українських науковців, покладено класичне розуміння управління в державному секторі, що було запропоноване М. Вебером.

Трактування державного управління як владного впливу держави на суспільну систему є найкращою ілюстрацією того, як в Україні сприймається та розуміється значення терміна «державне управління». Ключовим аспектом державного управління є держава, у той час як ключовим аспектом публічного управління є народ.

Функції й завдання держави зумовлюють і новий зміст її управлінської діяльності, а отже, визначають форми, методи управління, систему та структуру органів державного управління. Раніше в наукових публікаціях домінантною позицією були положення, за якими державне управління розглядалося як управління людьми. І для цього було досить підстав, оскільки державне управління як політична та владнопримусова діяльність, що одержала ці якості від держави – політичної організації, уважалося суто політичною категорією, що має впливати лише на поведінку людей у потрібному для панівного класу напрямку. Проте тим самим затушовувались ознаки управління як специфічного виду суспільної діяльності.

Навіть за найпростіших форм організації колективної праці функції управління не обмежувалися лише впливом на поведінку людей, воно виконувало й загальні функції, що виникають з руху виробничого механізму та потреб розвитку суспільства як єдиного цілого. Суспільні процеси є загальним об'єктом управлінської діяльності держави. Управління – це різноманітна державна діяльність, яка охоплює не лише сфери



виробництва та розподілу, але й сферу духовного життя, різні аспекти людського співжиття.

Зрозуміло, управлінський вплив спрямовано насамперед на поведінку людей. Однак держава управляє не тільки людьми, а й речовими елементами виробничого та духовного життя людини – природними, матеріальними й фінансовими ресурсами, територіями, матеріальними об'єктами культури, тобто всіма тими «речами», що перебувають у її розпорядженні.

Класична теорія менеджменту в державному секторі реалізувалася на практиці через модель публічного адміністрування (public administration), неокласична теорія менеджменту – через модель публічного управління (public management), сучасна теорія менеджменту – через модель нового публічного управління (new public management) [17].

У державному управлінні об'єктом менеджменту є органи державної влади. Це організація, специфічними особливостями якої є такі:

- 1) особи, які відповідають за її управління, є обраними або призначеними;
- 2) щодо неї держава застосовує систему примусу, якої позбавлені приватні компанії;
- 3) предметом праці в ній є інформація, а рішення, що вона ухвалює, часто мають інформаційну форму (постанови, розпорядження тощо).

Отже, сутнісні риси публічного менеджменту, порівняно з класичним адмініструванням, мають позначатися сукупністю таких обставин:

- націленістю на кінцевий результат;
- поєднанням більшої міри свободи дій з відповідальністю;
- значущістю організації та організаційної культури;
- відкритістю для впливів навколишнього середовища;
- зв'язками з користувачами послуг, наявністю зворотного зв'язку.



Системи менеджменту, характерні для державних організацій, називають адміністративними (від лат. *administratio* – «управління, керівництво»):

- управлінська діяльність державних органів, організаційна діяльність у сфері управління;
- органи виконавчої влади держави; урядовий апарат;
- посадові особи, керівний персонал певної установи;
- розпорядники, відповідальні упорядники чогось.

На відміну від виконавчої роботи, що властива державним органам, менеджмент є цілеспрямованим управлінням, цілями якого є насамперед ефективність і дієвість.

Менеджмент є широким поняттям, що поширюється одночасно на три сфери: процес (планування, рішення, здійснення, контроль); структуру (організація, розподіл), кадри (керівництво). Із цього випливають основні функції менеджменту в органах державної влади – планування, контроль, організація, керівництво.

Менеджмент є типом управління, який найбільшою мірою відповідає потребам й умовам ринкової економіки.

Основними ознаками менеджменту як типу управління є такі:

- вихідним моментом організації управління та його здійснення є людина, її потреби, інтереси, мотиви, цінності, настанови;
- у підходах, принципах і методах управління пріоритет надається економічним засобам і методам управління;
- професіоналізм управління як одна з головних вимог до менеджера і персоналу;
- менеджмент висуває комплекс вимог до особистих якостей менеджера, що забезпечують мистецтво управління (підприємливість, упевненість, комунікабельність);



– в організаційному сенсі для менеджменту характерна гнучка організація управління, здатна швидко перебудовуватися відповідно до зміни умов та організація інноваційного типу.

Інтегрований підхід до управління, який використовується сучасною теорією менеджменту, розглядає «організацію як відкриту систему, що постійно взаємодіє із зовнішнім середовищем, до якого має пристосуватися» [18]. Сьогодні, розробляючи найкращу модель управління, потрібно враховувати всі елементи внутрішнього та зовнішнього середовища організації. Один із сучасних дослідників публічного управління Г. Букерт наголошує на тому, що «публічне управління не є якимось нейтральним, технічним процесом, натомість є діяльністю, яка тісно пов'язана з політикою, законом та громадянським суспільством» [19, с. 26].

Висновки з даного дослідження. Поняття «менеджмент» і «управління» близькі за значенням, але термін «управління» набагато ширший, оскільки застосовується в різних видах діяльності, сферах і органах управління. Менеджмент і управління тісно переплетені та взаємопов'язані. Публічний менеджмент при цьому є наслідком і підсистемою публічного управління.

Публічне адміністрування забезпечує функціонування найважливіших сфер суспільної діяльності, регулює відносини між громадянами та державною владою та їх діяльністю, що регламентована законами й іншими нормативно-правовими актами, спрямована на швидке ухвалення адміністративних рішень і надання якісних адміністративних послуг.

Перспективи подальших розвідок. Еволюція означених термінів потребує докладного вивчення та систематизації для дальшого розвитку управлінських наук.



СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К.: Міленіум, 2003. – 256 с.
2. Keeling D. Management in Government / D. Keeling (1972), London: Allen & Unwin.
3. Бондар Ю. А. Менеджмент в органах державної влади. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>
4. Серов О. В. Аналіз термінологічного забезпечення категорійно-понятійного апарату в галузі знань «Публічне управління й адміністрування». URL: <http://www.e-ratr.academy.gov.ua/pages/dop/16/files/0e0b20b8-2734-417e-8b6c-f6bcf609ad3a.pdf>
5. Михайловська О. В., Філіппова Н. В., Ладонько С. С. Аналіз теоретичних підходів до визначення сутності складних дефініцій публічного управління та адміністрування. URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/1549.pdf>
6. Семенчук Т. Б. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. URL: file:///C:/Users/Asus/Desktop/Vetp_2013_42_64.pdf
7. Латинсько-український словар для середніх шкіл / зладив Юліан Кобилянський. – Відень, 1912.
8. Словник іншомовних слів / за ред. чл.-кор. АН УРСР О. С. Мельничука. – К., 1977
9. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. 42000 слів / уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. – К.: Аконті, 2000. – Т. 3 (О-Р). – 927 с.
10. Етимологічний словник української мови: у 7 т. / ред. кол.: О. С. Мельничук (голов. ред. Та ін.; уклад. Р. В. Болдирев та ін., ред. тому 6 В. Т. Коломієць, В. Г. Складенко). – К.: Наук. думка, 1983. – Т. 4. – Н-П. – 2003. – 656 с. – (Словники України).
11. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. / В. И. Даль. – М.: Рус. яз., 1999. – Т. 3: П. – 1999. – С. 535
12. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. – К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2003. – 510 с.
13. Peter F. Drucker. The Practice of Management, Butterworth-Heinemann, 1999. – 399 p
14. Fayol, Henri (1916), Administration industrielle et générale; prévoyance, organisation, commandement, coordination, controle, Paris, H. Dunod et E. Pinat. URL: <http://www.worldcat.org/>
15. Management / Michael H. Mescon, Michael Albert, Franklin Khedouri. – 3rd ed. – Cambridge, MA [etc.], 1988. – 349 p
16. Портал. Менеджмент. URL: <http://www.management.com.ua/>
17. Зінченко Г. П. От администрирования к менеджменту. (Опыт реформирования государственной службы в Великобритании) / Г. П. Зинченко // Полис. – 1996. – № 1. – С. 163–170.
18. Rensis Likert, Management System Theory. URL: <http://www.learnmanagement2.com/likert.htm>
19. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda / G. Bouckaert. – Berlin: Duncker & Humblot, 2002.



Statement of the problem. During the period of Ukraine's independence, scientists from various fields of science (legal, political science, public administration, etc.) often use terms such as "public administration", "public power", "management", "administration (administration)".

Urgency. The most used term for today is "management". But there is confusion in the delineation of the concepts of "public administration", which is understood as a power influence on the viability of people on the part of state authorities, and "management" - as management of a separate organization or institution.

The purpose of the article is to carry out a comparative analysis of the terms "public management" and "management".

Our task was to study the implementation of the principles of management in the activities of public authorities.

Summary. Management is a broad concept that extends simultaneously into three areas: process, structure, personnel. From this follow the main functions of management in public authorities – planning, control, organization, leadership. Management is the type of management that best meets the needs and conditions of a market economy.

An integrated approach to management, which is used by modern management theory, considers "organization as an open system that constantly interacts with the external environment to which it must adapt." Today, when developing the best management model, you need to take into account all the elements of the organization's internal and external environment. Public administration is a activity closely associated with politics, law and civil society.

Public administration ensures the functioning of the most important spheres of social activity, regulates the relations between citizens and state authorities and their activities, regulated by laws and other regulatory acts, aimed at the rapid



adoption of administrative decisions and the provision of quality administrative services.

Conclusions and outcomes. The concepts of "management" and "management" are similar in importance, but the term "management" is much wider, as it applies in various activities, spheres and management bodies. Management and management are closely interconnected and interconnected. Public management at the same time is a consequence of the subsystem of public administration.