

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК: 351

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-3\(5\)-132-151](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-3(5)-132-151)

Кальниш Юрій Григорович,

*доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри соціології,
Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара, 49000, м. Дні-
про, проспект Гагаріна, 72, тел.: +38 050 993 87 77, e-mail: ukalnish@gmail.com*

ORCID: 0000-0001-9185-1094

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄКТНО-ПРЕДМЕТНОЇ СФЕРИ НАУКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. Мета дослідження, результати якого викладено в цій статті, полягала в тому, щоб на основі герменевтичного підходу та лінгво-семантичного аналізу уточнити дефініції базових категорій об'єктно-предметного поля сучасної української науки «Державне управління» в межах галузі знань «Публічне управління та адміністрування». Доведено, що базова категорія української державно-управлінської науки – «Державне управління» – лишається полісемантичним родовим поняттям і визначальним об'єктом науки від якого походять інші категорії її предметної сфери. Показано, що необґрунтоване урізноманітнення категоріального апарату здебільшого не збагачує, а скоріше засмічує науковий лексикон. В сучасних умовах воно виступає свого роду маркетинговою пасткою для некомпетентних споживачів на ринку освітніх і наукових послуг. *Автор стверджує, що сучасна політична і наукова концепція публічного управління в перспективі значно розширює горизонти і об'єктно-предметне поле науки державного управління у галузі знань «Публічне управління та адміністрування». Адже, публічне управління може розглядатися не тільки як нова політико-управлінська концепція (у цьому контексті її треба досліджувати як актуальний напрям суспільно-політичного реформування в межах об'єкту науки «Державне управління»), але і як сучасна наукова категорія, яка за своїм змістом виходить за межі предметного поля державного управління. Іншими словами: не всяке державне управління може бути публічним (приміром – управління у сфері національної безпеки) і не всяке публічне управління є державним (приміром – самоорганізація територіальних громад, само-*

врядність громадських організацій, політичних партій тощо). Разом з тим вдається передчасним робити аж надто радикальні кроки щодо корекції базового категоріального апарату науки «Державне управління» в Україні. На основі накопиченого матеріалу важливу роль відіграє уточнення змісту та дефініцій базових категорій, що складають основу сучасного понятійного апарату вітчизняної науки «Державне управління». Оскільки її термінологія утворювалася досить стихійно, актуальним є продовження роботи по уніфікації об'єктно-предметної сфери державного управління в рамках єдиної системи галузі знань «Публічне управління та адміністрування» в Україні.

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

Kalnysh Yuri Grigorovich,

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Sociology, Dniprovsky National University. Olesya Honchar, 49000, Dnipro, Gagarin Avenue, 72, tel. : +38 050 993 87 77, e-mail: ukalnish@gmail.com

ORCID: 0000-0001-9185-1094

FEATURES FORMATION OF OBJECT-SUBJECT SPHERE OF SCIENCE PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

Abstract. The purpose of the study, the results of which are presented in this article, was to clarify, on the basis of hermeneutical approach and linguistic-semantic analysis, the definitions of the basic categories of the subject-subject field of modern Ukrainian science “Public administration” within the field of knowledge “Public administration and administration”. It is proved that the basic category of the Ukrainian state-administrative science – “Public administration” – remains a polysemantic generic concept and a defining object of science from which other categories of its subject sphere originate. It is shown that unreasonable diversity of categorical apparatus does not enrich, but rather clog up the scientific lexicon. In today’s context, it is a kind of marketing trap for incompetent consumers in the wake of educational and scientific services. The authors argue that the modern political and scientific concept of public administration in the future greatly expands the horizons and object-subject field of science of public administration in the field of knowledge “Public administration and administration.” After all, public administration can be considered not only as a new political-managerial concept (in this context it should be explored

as a relevant direction of socio-political reform within the object of science “Public Administration”), but also as a modern scientific category, which in its own right content goes beyond the subject field of public administration. In other words, not all public administration can be public (for example, national security management) and not every public administration is public (eg self-organization of territorial communities, self-government of public organizations, political parties, etc.). At the same time, it is possible to take very radical steps to correct the basic categorical apparatus of science “Public Administration” in Ukraine. Based on the accumulated material, an important role is played by clarifying the content and definitions of the basic categories that form the basis of the modern conceptual apparatus of national science “Public Administration”. As its terminology was formed rather spontaneously, it is important to continue work on unification of the object-subject sphere of public administration within the framework of the unified system of the branch of knowledge “Public administration and administration” in Ukraine.

Keywords: public administration, government, governance, management.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Державне управління, як галузь наукового пізнання – відносно молода між-дисциплінарна наука, що виникла в зв'язку з потребами суспільного розвитку. Про це свідчать етапи її формування як науки, які одночасно були періодами активної розробки її об'єктно-предметної сфери і категоріально-понятійного апарату. Терміносистема кожної науки складалася поступово, під впливом досліджень вчених. Одні терміни приходять із суміжних наук, дещо змінивши своє первісне значення, також створюються нові специфічні для кожної науки терміни. На основі накопиченого матеріалу важливу роль відіграє уточнення змісту та дефініцій (лат. *definitio* – межа) базових катего-

рій, що складають основу сучасного понятійного апарату вітчизняної науки «Державне управління». Оскільки її термінологія утворювалася досить стихійно, актуальним є продовження роботи по уніфікації об'єктно-предметної сфери державного управління в рамках єдиної системи галузі знань «Публічне управління та адміністрування» в Україні.

Аналіз публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Письмові джерела з державного управління відомі ще з глибокої давнини. Теорія державного управління розвивалася в руслі загальної філософсько-політичної традиції і лише в кінці XIX ст. почала виділятися в самостійну галузь наукових досліджень. Вперше термін «державно-адміністративне управління» (public administrative

management) був використаний в 1986 р., в програмі Республіканської партії США. Істотний імпульс до розробки теорії державного управління було дано реформами, централізовано проведеними в державних системах США і країна Західної Європи в останні десятиліття XIX в. і в перші десятиліття XX ст. Основоположниками сучасної теорії державного управління прийнято вважати В. Вільсона, Ф. Гуднау і М. Вебера. Так, 28-й Президент США і професор Принстонського університету Томас Вудро Вільсон у своїй роботі «The Study of Administration» (1887 р) [1] спробував переорієнтувати політологію на вивчення «організації та методів роботи урядових установ» в цілому. Ідеї В. Вільсона багато в чому розділяв засновник Американської асоціації політичних наук Франк Джонсон Гуднау, вважаючи, що функції між політиками і адміністраторами повинні бути чітко розмежовані, причому політики контролюють діяльність адміністраторів, а останні, в свою чергу, підпорядковуються рішенням політиків. У своїй роботі «*Politics and Administration: A Study in Government*» (1900 р.) [2] Ф. Гуднау визначає державне управління як «владу, яка займається науковою, технічною та комерційною діяльністю уряду». Істотний внесок у розробку теорії державного управління вніс Макс Вебер своєю класичною працею «*Wirtschaft und Gesellschaft*» (1921 р.) [3], що була присвячена місії і ролі бюрократії в державному управлінні.

У 70-ті роки XX ст. в дослідженні проблем державного управління стають все поширенішими структурно-функціональний, системний і ситуаційний підходи (Р. Мертон, Д. Істон, Г. Алмонд, Т. Ларсонс, В. Томпсон). Їх представники звернули основну увагу на фактори, спрямовані на інтеграцію і стабільність існуючої системи державного управління.

Державний менеджмент як нова трактовка державного управління також виникає в 70-і роки XX століття з розвитком школи державної політики. Початківцями менеджеріального підходу до державного управління вважаються Девід Осборн і Тед Геблер (США). У своїй праці «*Reinventing Government...*» [4] вони проаналізували недоліки бюрократичної моделі управління, детально показали бажані та необхідні перебудови, які повинні вирішуватися на федеральному і місцевих рівнях. У другій половині XX ст. з'явилися також дві нові альтернативні теорії державного регулювання в ринковому суспільстві – монетаристська (неоліберальна) і концепція соціальної держави.

Вагомий внесок у розвиток вітчизняної теорії державного управління зробили українські науковці та державно-політичні діячі початку XX ст. В. Винниченко, М. Грушевський, Д. Донцов, М. Драгоманов, В. Липинський, С. Петлюра та ін. За часів СРСР на теренах України роль науки державного управління виконував «науковий комунізм», що мав власну систему понять, категорій, закономір-

ностей. Науковим підґрунтям державно-управлінської діяльності в сучасній Україні, починаючи з часу відновлення її державності, слугували наукові розробки зарубіжних (насамперед перекладені українською мовою праці Г. Райта [5] і Б. Гурне [6]) та вітчизняних учених різних галузей знань. Понад двадцять років науковий супровід економічних, соціальних та політичних реформ у процесі розбудови нашої держави здійснює галузь науки «Державне управління» – Україна стала першою серед країн пострадянського простору, де була запроваджена ця галузь науки «Державне управління» (13 березня 1997 р. новоутворену галузь «Державне управління» було включено наказом Вищої кваліфікаційної комісії України № 86 до Переліку спеціальностей наукових працівників).

Формулювання цілей (мети) статті. Мета дослідження, результати якого викладено в цій статті, полягала в тому, щоб на основі герменевтичного підходу (давн. грецьк. *ἑρμηνευτική* – тлумачення) та лінгво-семантичного аналізу уточнити дефініції базових категорій об'єктно-предметного поля сучасної української науки «Державне управління» в межах галузі знань «Публічне управління та адміністрування».

Виклад основних результатів дослідження та їх обґрунтування. За роки функціонування галузь науки «Державне управління» вийшла на якісно новий рівень свого розвитку, про що свідчать поява енциклопедичних видань з держав-

ного управління [7; 8; 9]; наявність численних спеціалізованих вчених рад у ВНЗ по всій Україні, акредитованих для захисту дисертацій у цій науковій галузі; позитивна динаміка кількості докторських (близько 350) і кандидатських (близько 1800) дисертацій; зміна характеру науково-дослідних робіт у бік посилення практично-орієнтованих досліджень [10].

Однак, сучасна наука не стоїть на місці. Відповідаючи на потреби часу й модернізації системи державного управління сучасної України, вона висуває нові концепції і парадигма публічно-управлінських відносин – й ті, що вже давно стали актуальними в країнах розвинутої демократії, і власні, адаптовані до вітчизняної специфіки і нагальних потреб суспільства. На цьому фоні останнім часом активно розвивається об'єктно-предметне поле української науки державного управління.

Як справедливо зазначає О. В. Онуфрієнко: «Оскільки тезаурус науки публічного управління перебуває на стадії формування, постійного оновлення, потрібні значні зусилля наукового загалу щодо його систематизації, стандартизації тощо. Слід визнати, що проблематика фахової термінології поки що знаходиться на периферії головних напрямів наукового пошуку в межах вітчизняної науки державного управління. Ще не осмислено системно процеси термінологічних запозичень з інших мов, насамперед англійської як універсальної мови міжнародного спілкування та основної мови світової науки,

їх характер та основні результати» [11, с. 2].

Втім, об'єктно-предметне поле науки «Державне управління» на сьогодні достатньо чітко визначено законодавством [12], формулами й паспортами наукових спеціальностей [13]: «теорія та історія державного управління» (25.00.01), «механізми державного управління (25.00.02), «державна служба»

(25.00.03), «місцеве самоврядування» (25.00.04) та «державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку» (25.00.05). А тезаурус науки окреслено численними вітчизняними виданнями науково-довідкового характеру, серед яких чільне місце посідає фундаментальна восьмитомна «Енциклопедія державного управління» [8].

Таблиця 1.

Сталі дефініції науки «Державне управління» в сучасній Україні.

Джерело	Дефініція
Законодавство України	Вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. В той же час державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій. Завдяки цьому поняття «державне управління» за змістом є ширшим, ніж поняття «виконавча влада». Для визначення змістовно поєднаних сфер або галузей суспільного життя, що потребують державного управління, використовується термін «сектор державного управління».
<i>Паспорти наукових спеціальностей</i>	
«Теорія та історія державного управління»	Дослідження теоретико-методологічних засад державного управління як цілеспрямованого впливу держави на стан і розвиток суспільних процесів і відносин, поведінку та діяльність особи з метою досягнення цілей і реалізації функцій держави через діяльність органів державної влади та в межах, визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування, закономірностей державотворчих процесів, оптимізації систем державного управління, дослідження соціально-історичних джерел їх виникнення та тенденцій розвитку
«Механізми державного управління»	Дослідження теоретико-методологічних і науково-практичних проблем та закономірностей державних механізмів, адміністративно-організаційних напрямів державотворення, функцій, структури й особливостей апарату управління на різних рівнях

«Державна служба»	Дослідження державної служби як інституту державного управління, покликаної забезпечити реалізацію положень Конституції, законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо впровадження цілей, завдань і функцій держави.
«Місьцеве самоврядування»	Дослідження організаційних, правових, політичних, економічних, фінансових, соціальних та інших аспектів місцевого самоврядування
«Державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку»	Теоретико-методологічні засади державного управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку як цілеспрямованого впливу держави щодо захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу, законних інтересів держави та прав громадян, забезпечення охорони державної таємниці
Фундаментальні науково довідкові видання	
Енциклопедія державного управління [8]	Державне управління (англ. governance) – діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами.
Енциклопедичний словник з державного управління [7]	Державне управління – діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами
Публічне управління : ермінологічний словник [9]	Державне управління – форма і різновид соціального управління, соціально-політична функція держави, зумовлена об'єктивними потребами суспільства, яка проявляється в цілеспрямованому, систематичному, ідеологічному, організаційному впливі з використанням владних повноважень на суспільну на приватну життєдіяльність з метою її впорядкування, збереження та переведення у якісно новий стан.

Таким чином, й надалі є сенс дотримуватися сталого розуміння державного управління як науки: «Державне управління (як наука) – сфера соціальної науки, об'єктами дослідження якої є: загальні тенденції розвитку та закономірності в управлінні

державою; державно-управлінська практика та державно-управлінські відносини; одиничне, особливе й загальне в розвитку держави як складної соціально-економічної системи та політико-правового інституту; функціонування та розвиток державних,

самоврядних та громадських інститутів; формування та функціонування механізмів організуючого, регулюючого і стабілізуючого впливу органів державної влади на суспільство й суспільні відносини для досягнення певних результатів» [9].

Значно більше дискусій викликає сучасна наукова новомова що виникла і розвивається в Україні за останні 10 – 15 років на тлі тотального захоплення «європеїзацією» науки.

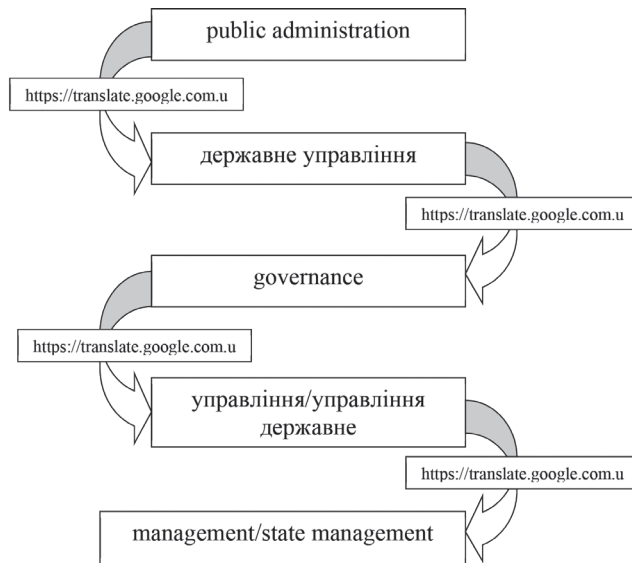


Рис. 1. Приклади автоматичного перекладу

Насправді частіше за все так звані англіканізми мають латинське походження. Так, аж надто універсальний англіканізм «менеджмент» (management) дійсно є синонімом українського «управління», але його використання в науковому та політичному лексиконі дозволяє більш вільні, подекуди спекулятивні тлумачення. Прийнято вважати, що слово management має англійське походження. Але, враховуючи історичні особливості формування

Тут одразу варто згадати, що в середньовічній Європі люди вже спілкувалися між собою різними національними мовами, але мова науки того часу була, так би мовити, інтернаціональною. І то була латина. Чимало наукових термінів, які сучасні україно/російсько-мовні науковці, що працюють здебільшого за автоматичним перекладом англійських джерел (Рис. 1), називають «англіканізмами».

англійської мови, скоріше за все, його коренева основа запозичена з французького *manige*, яке у свою чергу походить від латинського *manus* (рука). А те, що сучасні вітчизняні науковці (не лінгвісти) здебільшого сприймають як франко-англійське закінчення «...ment» веде походження від латинського *mentalis* (мислення, міркування), що на відміну від свого родового поняття *ratio* (розум) відображає не лише здатність індивіда мис-

лити, а саме процес застосування ним цієї здатності. Таким чином латинське словосполучення *manus mentalis* буквально можна перекласти як «розумна рука» – певний синонім управління, втім не всякого, а саме осмисленого, обґрунтованого, цілеспрямованого тощо.

Як зазначає наш болгарський колега Н. З. Арабаджійскі: «Часто поняття «публічне управління» також замінюється поняттям «публічний менеджмент». Слово «менеджмент» є англосаксонським терміном з ла-

тинськими корінням. У болгарській доктрині має місце точка зору, згідно з якою менеджмент – це управління (вплив на систему або організацію для досягнення певних цілей) плюс керівництво (вплив на людські ресурси для досягнення певних цілей)» [14].

На наступному прикладі бачимо досить виражену синонімічність тлумачення категорій «управління» і «менеджмент» у вітчизняній науково-довідковій літературі з державного управління (Табл. 2).

Таблиця 2.

Порівняльний аналіз дефініцій «управління» і «менеджмент».

Управління	Менеджмент
Енциклопедія державного управління [8]	
Діяння, яке призводить до змін стану якогось об'єкта; вплив на об'єкт, систему, процес тощо з метою збереження їх сталості або переведення з одного стану в інший відповідно до встановленої мети... Процес У. характеризується здійсненням управлінської діяльності. Форми управлінської діяльності – це зовнішні, постійно й типізовано зафіксовані вияви практичної активності державних органів з формування і реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх власної життєдіяльності.	Професійне управління сучасною організацією в умовах ринкової конкурентної економіки, яке передбачає й повинне забезпечувати постійне удосконалення діяльності організації на основі інноваційних підходів... М. може розглядатися як мистецтво управління, яким повинна володіти певна категорія людей – менеджери, чия робота складається з організації і управління зусиллями персоналу в цілому для досягнення кінцевої мети.
Енциклопедичний словник з державного управління [7]	
Управління – функція організованих систем (біологічних, соціальних, технічних), яка забезпечує реалізацію мети і підтримку режиму діяльності, сталість і розвиток певних структурних елементів. Соціальне управління є властивістю будь-якого суспільства, що пов'язана з його системною природою, розподілом праці, необхідністю спілкування у процесі роботи і життя, обміном результатами	Професійне управління сучасною організацією в умовах ринкової конкурентної економіки, що передбачає постійне удосконалення діяльності організації на основі інноваційних підходів. Виокремлюють різні значення поняття «менеджмент»: вид діяльності з управління людьми в організації; область людського знання у сфері управління, спеціальна науково-практична дисципліна;

<p>матеріальної і духовної діяльності. Змістом соціального управління є процес цілеспрямованої діяльності з прийняття та реалізації рішень або виконання управлінських функцій з метою організації ефективної взаємодії об'єкта і суб'єкта в певній системі з урахуванням змін стану зовнішнього середовища. Управління є складним явищем, тому в науковій літературі часто трапляються дослідження окремих його аспектів: функціонального, процесуального, суб'єктно-об'єктного, загального.</p>	<p>група професіоналів в організації, що займаються реалізацією управлінських функцій; соціальний шар (інститут), певна категорія людей, що займаються управлінням, престижна сфера діяльності. Менеджмент у застосуванні до сфери публічного управління не тільки охоплює процес адміністрування, а також передбачає чітке уявлення кінцевого соціально визначеного результату, максимально ефективну організацію дій для досягнення цілей і реальну відповідальність за результат.</p>
<p>Публічне управління: термінологічний словник [9]</p>	
<p>Управління (управлінська діяльність) – сукупність вироблених історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей навичок, умінь, способів, засобів доцільних вчинків і дій людини у сфері управління. Діяльність, яка вирізняється інтелектуальним характером, що виявляється в її спрямованості на вироблення, прийняття та практичну реалізацію управлінських рішень, покликаних змінювати в бажаному напрямі стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку і діяльність людей.</p>	<p>Менеджмент (адміністративний менеджмент) – 1) діяльність ланок виконавчої влади на загальнонаціональному рівні. Управлінська діяльність спрямована на різноманітні ресурси, змістом якої є планування, організування, мотивування та контроль, що спрямовані на формування й ефективне досягнення цілей організації; 2) сукупність принципів, форм, методів, прийомів та засобів управління матеріальними й людськими ресурсами.</p>
<p>Вікіпедія (джерело не є науковим і використано лише з метою порівняння)</p>	
<p>Управління – це перетворення інформації про стан об'єкта в командну інформацію від суб'єкта; це цілеспрямований програмований чи довільний вплив на об'єкти задля досягнення кінцевої мети за допомогою процесорів, явищ, процесів, коли є з ними взаємодія в режимі детермінованої чи довільної програми/ регламенту [15].</p>	<p>Менеджмент (або «управління») – це процес планування, організації, приведення в дію та контроль організації з метою досягнення координації людських, фінансових, природних і технологічних ресурсів, необхідних для ефективного виконання завдань [16].</p>
<p>Державне управління (публічне управління, англ. <i>public administration</i>) – є видом діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод. Державне управління є складовою політичного управління, тобто є процесом реалізації державної виконавчої влади [17].</p>	

Разом з тим, аналіз показує наявність деяких відмінностей, які дозволяють зробити висновок про те, що менеджмент виступає лише як одна із наявних сучасних концепцій управління, в тому числі – державного управління. Таким чином, категорія «державний менеджмент» в науці державного управління у жодному разі не може замінити категорію «державне управління», а її використання є виправданим і доцільним лише тоді, коли насправді йдеться про характерні для менеджменту особливості управління. Державний менеджмент можна розглядати також у тій сфері, де держава виступає не тільки як джерело правового регулювання суспільних відносин, а й безпосередньо постає як суб'єкт ринкових відносин.

Сьогодні все частіше для визначення сучасних задач державного управління використовується термін «Public management» (державний менеджмент) для акцентування необхідності використання сучасних технологій управління і зростаючої ролі ринкових відносин у державному секторі.

Але не варто плутати поняття «державний» і «публічний» менеджмент. «Публічний менеджмент – сфера знань та діяльності щодо управління публічними організаціями (органами публічної влади, державними і муніципальними підприємствами та установами, неурядовими організаціями та ін.), їх адміністративною і господарською діяльністю з використанням принципів, форм, методів та інструментів, які забезпечують

підвищення ефективності цих організацій й поліпшення якості публічних послуг» [8].

Перехід від державного управління до державного менеджменту означає перехід від традиційного інституціонального підходу в бік вивчення реально існуючих процедур управління з використанням сучасних засобів аналізу управлінських рішень і практики їх реалізації через конкретні програми (як державні, так і в сфері бізнесу). Очевидно, що в такому контексті державний менеджмент не можна розглядати як синонім державного управління, але використання цієї категорії є цілком виправданим в предметному полі науки «Державне управління» для визначення одної з сучасних оригінальних концепцій державного управління.

Натомість, штучна підміна категорії «державне управління» україномовною транскрипцією її англійського аналога «*public administration*», яка подекуди має місце у вітчизняній науковій літературі, звичайно не є вдалою. Показово, що ця проблема у нас є спільною з колегами з інших країн колишнього «російськомовного радянського табору».

Так, наприклад, термінологічний словник-довідник, опублікований Академією управління при Президентові Казахстанської Республіки, визначає державне управління: «Мамлекеттік башкаруу (*Public administration*) – в широкому сенсі: цілеспрямований вплив держави, її органів на суспільство в цілому, або ті чи інші його сфери для виконання постав-

лених перед суспільством завдань і функцій. У вузькому сенсі – це виконавчо-розпорядча діяльність державних органів усіх рівнів. Це також: а) діяльність посадових осіб державних органів щодо здійснення державної політики; б) галузь науки, що вивчає державне управління, розкриває його проблеми, розробляє пропозиції щодо їх ефективного вирішення». А державне адміністрування: «Мамлекеттік адміністрациялоо (*Public administration*) – діяльність державних службовців професійно зайнятих розробкою і реалізацією державної політики, організацією виконання законів та інших рішень державних органів» [18]. Цікаво, що категорія «публічний» в цьому словнику не використовується взагалі в жодному контексті.

Рекомендоване Міністерством освіти Республіки Білорусь сучасне навчально-довідкове видання визначає [19]: Державне управління (дзяржаўнае кіраванне, *Public Administration*) можна розглядати як цілеспрямований вплив держави на суспільні процеси і явища, відносини і діяльність людей. Воно являє собою різновид соціального управління, особливого роду соціальної діяльності, здійснювану на професійних засадах органами державного управління і посадовими особами. Поділ державного управління на політичне і адміністративне є складною, суперечливою і спірною проблемою. Співвідношення між ними залежить від типології держави, особливостей політичної системи, ролі наднаціональних структур в прийнятті політичних

рішень, а також від ієрархії організації в системі державного управління. Чим вище ієрархія, тим значніше роль політичної складової державного управління.... Державно-політичне управління (*Public Policy*) – це діяльність інститутів політичної влади республіканського, обласного та місцевого рівнів. Державно-адміністративне управління (*Public Administration*) – це практична реалізація виконавчої влади або, іншими словами, вид державної діяльності з управління справами держави, тобто власне практична діяльність державних органів, технологічний процес підготовки, прийняття та виконання управлінських рішень».

Таким чином бачимо, що як казахські, та і білоруські колеги англomовним аналогом терміну «публічного управління» визнають «*Public Administration*» і при визначенні його дефініції роблять особливий акцент на адміністративній функції держави. При цьому епітет «публічний» в інших контекстах державного управління ними не використовується.

Польська мова, хоч і є слов'янською, увібрала в себе мабуть не менше латинізмів, ніж англійська. Тим не менше, польські колеги зазначають, що: «В даний час, під впливом англосаксонської літератури, стає все більш поширеним поняття управління (*governance*), що зазвичай перекладається як «керування» або «спів керування», якщо ми маємо на увазі дозволити суспільним організаціям та підприємцям керувати державою. Концепція *good governance* набуває

додаткового виміру, але немає причин, чому ми не повинні говорити про «добре врядування» (о *dobrym rządzeniu*), тобто про таке врядування яке є законним, ефективним, результативним та відповідає потребам громадян, враховуючи їх участь у державному управлінні відповідно до суспільних інтересів, нашою мовою....

З іншого боку, державне управління (*administracja publiczna*) – це правління, яке здійснює держава та суб'єкти, уповноважені нею виконувати державні функції (наприклад, органи місцевого самоврядування), що працюють в інтересах суспільства, відповідно до діючих норм. Державне управління поділяється на центральне та місцеве управління. Державна адміністрація (*administracja rządowa*) діє від імені та за рахунок держави, простіше – це та частина публічної адміністрації, яка безпосередньо звітує перед Урядом. На відміну від державного управління, адміністрація самоврядування (*administracja samorządowa*) тісно пов'язана з територіальним поділом держави (вона чітко визначала місцеву юрисдикцію), є залежною від місцевої громади (завдяки інституту виборів) і є контрольованою місцевою громадою. Крім власних, вона виконує завдання на замовлення уряду та під його наглядом» [20].

Вже згаданий вище, наш болгарський колега П. З. Арабаджійскі, аналізуючи співвідношення сучасній базових категорій державно-управлінської науки, зазначає: «Зазвичай поняття «публічне управління» пов'язується зі зміс-

том поняття «публічне адміністрування». Деякі автори стверджують, що публічне адміністрування – це: діяльність по досягненню публічних цілей, результатів реалізації громадських інтересів; діяльність, що виявляється у функціонуванні трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої і судової; діяльність, що виявляється в політичному процесі державного управління; діяльність, що відрізняється від приватного (бізнес-) адміністрування тощо. У широкому сенсі структура публічної адміністрації включає в себе державні органи та місцеві адміністративні органи, а також структурні ланки адміністрацій, які допомагають їм здійснювати встановлені законом функції. У вузькому сенсі структура публічної адміністрації є відокремлену і складну суспільну систему, яка включає в себе:

- державну адміністрацію – сюди входять адміністрації законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, а також президентська адміністрація або адміністрація монарха;
- адміністрації організацій, що надають публічні послуги;
- адміністрацію публічних підприємств з державним, переважно державним і муніципальним майном.

Зазначені адміністрації сприяють здійсненню правомочностей відповідних державних органів, які є суб'єктами управління в створеній системі публічної адміністрації. Але основною функцією адміністрації є надання публічних послуг громадянам. До органів державного апарату (всі державні органи) які є публіч-

ними органам відносяться: органи державної та місцевої влади і самоврядування; органи центральної державної та територіальної (місцевої) адміністрації; судові органи. Ці органи здійснюють державне управління. Поза державним апаратом в системі публічної адміністрації існують й інші органи, що керують різними громадськими організаціями, які надають публічні послуги громадянам...

Поняття «публічний орган» є більш широким, ніж поняття «державний орган» і «адміністративний орган». Суттєвою характеристикою публічних органів є те, що вони здійснюють публічне управління, метою якого є надання комплексу публічних послуг внаслідок значного суспільного інтересу» [21].

Як стверджують у своїх спеціальних дослідженнях, О. З. Босак [22], Н. І. Обушна [23], О. В. Михайловська та ін. [24]: «Термін «публічне управління» (англ. *public management*), який замінив термін «публічне адміністрування» (англ. *public administration*), вперше використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р.». За його визначенням: «Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [25]. Принципові відмінності тлумачення дефініцій «публічне адміністрування» і «публічне управління» можна помітити при аналізі вітчизняної базової науково-довідкової літератури (Таблиця 3).

Таблиця 3.

Порівняльний аналіз дефініцій «публічне адміністрування» і «публічне управління»

Публічне адміністрування	Публічне управління
Енциклопедичний словник з державного управління [7]	
Теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян.	Пошук найкращих способів використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей держави. Публічне управління спрямоване на реалізацію прав, свобод та законних інтересів приватних осіб і передбачає якнайповніше застосування владою принципу публічності – відкритості та прозорості діяльності її апарату, право впливу громадян на діяльність органів влади, громадський контроль за діяльністю управлінського апарату тощо. До суб'єктів публічного управління належать органи державної влади, зокрема органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також інші суб'єкти у разі делегування їм публічних повноважень.

Публічне управління: термінологічний словник [9]

Вид організаційно-розпорядчої діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, спрямованої на підготовку та впровадження публічно-управлінських рішень, управління персоналом, надання публічних послуг. Публічне адміністрування – складова частина публічного управління, яке здійснюється на професійній (неполітичній) основі, залучаючи у разі потреби неурядових партнерів для спільного вирішення проблем, що постають у цій сфері.

Діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць. Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей, воно пов'язане з демократичними цінностями, принципами верховенства права, поваги до гідності людини, недискримінації, рівності, справедливості, безпеки, ефективності та ін.

Так, дійсно, принципова відмінність публічного управління полягає в тому, що воно являє собою спільну діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування з політично активними суб'єктами громадянського суспільства й ринкової економіки щодо формування та реалізації політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць, прийняття управлінських рішень суспільного значення. Але жодним чином не можна погодитися з вищезгаданими авторами в тому, що термін «публічне управління» замінив термін «публічне адміністрування», оскільки цими термінами позначаються різні явища, які багато в чому перетинаються, але не є цілком однаковими. Публічне адміністрування було і лишається складовою процесу публічного управління, як адміністрування є

різновидом і складовою управління в цілому.

Отже, публічне управління може розглядатися не тільки як нова політико-управлінська концепція (у цьому контексті її треба досліджувати як актуальний напрям суспільно-політичного реформування в межах об'єкту науки «Державне управління»), але і як сучасна наукова категорія, яка за своїм змістом виходить за межі предметного поля державного управління. Іншими словами: не всяке державне управління може бути публічним (приміром – управління у сфері національної безпеки) і не всяке публічне управління є державним (приміром – самоорганізація територіальних громад, самоврядність громадських організацій, політичних партій тощо).

Втім, у цілому вітчизняні дослідники солідарні в думці про те, що наукова категорія «державне

управління» є полісемантичною – тому й надалі може розглядатися як базова в процесі модернізації об'єктно-предметного поля вітчизняної науки «Державне управління».

На завершення слід погодитися з думкою О. В. Онуфрієнка (який проводив спеціальні лінгво-семантичні дослідження наукового тезаурусу сучасного державного управління в Україні), що: «У цілому системне термінотворення у сфері науки Public Administration, як зарубіжній, так і вітчизняній, свідчить про глибокі невідворотні процеси її остаточного становлення як повноправного напрямку сучасного суспільствознавства. Українська терміносистема науки державного управління продовжить активно рецептувати елементи терміносистеми світової науки Public Administration, що актуалізує проблематику її оновлення, кодифікації та стандартизації, оскільки предметом запозичення будуть терміни різних мов, спродуковані в межах неоднакових адміністративних та правових культур. Особливої уваги потребуватимуть і неологізми, запропоновані вітчизняними науковцями» [11, с. 13].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Сталі наукові категорії треба розвивати і уточнювати, але в жодному разі не можна їх відкидати на догоду новомодним науковим концепціям. Базова категорія державно-управлінської науки – «Державне управління» – лишається родовим поняттям і визначальним об'єктом науки

від якого походять інші категорії її предметної сфери.

Необґрунтоване урізноманітнення категоріального апарату здебільшого не збагачує, а скоріше засмічує науковий лексикон. В сучасних умовах воно виступає свого роду маркетинговою пасткою для некомпетентних споживачів на ринку освітніх і наукових послуг. Пропозиція – провести уніфікацію категоріального апарату науки «Державне управління» шляхом видання в 2011 році (10 років після першого видання) другого видання Енциклопедії державного управління (або принаймні додаткового тому з уточненими дефініціями).

В сучасній політичній і науковій концепції публічного управління наразі не вбачається нічого кон'юнктурного і лженаукового. Навпаки, вона в перспективі значно розширює горизонти і об'єктно-предметне поле науки державного управління у галузі знань «Публічне управління та адміністрування». Разом з тим вдається передчасним робити аж надто радикальні кроки щодо корекції базового категоріального апарату науки «Державне управління» в Україні. На що, зокрема, вказують результати узагальнення експертної думки [26] докторів наук з державного управління.

Якщо для художнього письменника найважливішим є бути прочитаним (якомога більшою кількістю читачів), а далі його твір кожен читач розуміє на власний розсуд, то для науковця важливішим є – бути однаково зрозумілим для всіх його читачів. Тому науковцям, особливо

молодим, варто уникати квазі-онакуовлювання своїх творів і більше користуватися сталою термінологією, відображеною у фундаментальних науково-довідкових виданнях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Thomas W. Wilson. *The Study of Administration*. Political Science Quarterly. 1887. Vol. 2, t 2. P. 197 – 222.

2. Frank J. Goodnow. *Politics and Administration: A Study in Government*. Front Cover. Macmillan, 1900. Political parties. 270 p.

3. Weber Max. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5. revidierte Aufl. Besorgt von Johannes Winckelmann. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1972. 445 p.

4. David Osborne and Ted Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley, 1992. 405 p.

5. Райт Г. *Державне управління*. Київ : Основи, 1994. 191 с.

6. Гурне, Б. *Державне управління*. Київ: Основи, 1993. 165 с.

7. *Енциклопедичний словник з державного управління*. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

8. *Енциклопедія державного управління*: у 8 томах. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2011.

9. *Публічне управління* : термінол. слов. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.

10. *Інституціоналізація публічного управління в Україні* : наук.-аналіт. доп. Київ : НАДУ, 2019. 210 с.

11. Онуфрієнко О.В. *Специфіка термінології досліджень з публічного управління: системний підхід*. Публічне адміністрування: теорія та практика, 2018, вип. 1(19). Дніпро, ДРАДУ НАДУ : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01\(19\)/6.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01(19)/6.pdf). с. 2 – 13.

12. *Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні* : Указ Президента України : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98/ed20060528/fin d?text=%C4%E5%F0%E6%E0%E2%ED%E5+%F3%EF%F0%E0%E2%EB%B3%ED%ED%FF>.

13. *Паспорти спеціальностей (25.00.01 – теорія та історія державного управління; 25.00.02 – механізми державного управління...* Вища атестаційна комісія України. Законодавство України : https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v11_5330-02.

14. Арабаджийски Н. З. *Държавно и публично управление*. Софія : НБУ, 2014. 302 с. с. 78–79. (переклад авт.)

15. *Управління*. Вікіпедія : <https://uk.wikipedia.org/wiki/Управління>.

16. *Менеджмент*. Вікіпедія : <https://uk.wikipedia.org/wiki/Менеджмент>.

17. *Державне управління*. Вікіпедія : https://uk.wikipedia.org/wiki/Державне_управління.

18. Султанбеков А.Ф., Мурзаев С.К. *Государственное управление: словарь-справочник терминов и определений*. Бишкек : Акад. упр. при ПКР, 2018. 134 с.

19. Венідізіктай С.В. Даніленка С.І. *Беларуская мова. Юрыдычная лексіка* : вучэбны дапаможнік. Мінск : Вышэйшая школа, 2019. 127 с. (переклад, авт.)

20. *Materiały do nauk administracyjnych. Definicje* –

https://pl.wikibooks.org/wiki/Materiały_do_nauk_administracyjnych.

21. Арабаджийски Н. *Суцність теорії публічного управління* : <http://bagsurb.ru/about/journal/ekonomika-i-upravlenienauchno-prakticheskiiy-zhurnal-2-2012/ARABADJIISKIY.pdf>.

22. Босак О.З. *Публічне управління як нова модель управління у державному секторі* : <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>.

23. Обушна Н.І. *Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект*. Збірник наукових праць. “Ефективність державного управління. Вип. 44. 2015. Київ : НАДУ. с. 54.

24. Михайловська О.В., Філіпова Н.В. Ладонько Л.С. *Аналіз теоретичних підходів до визначення сутності складових дефініцій публічного управління та адміністрування*. Університетські наукові записки, 2016, № 58. – С. 241 – 253 – <http://www.univer.km.ua/visnyk/1549.pdf>.

25. Keeling D. *Management in Government*. (1972), London: Allen & Unwin. p. 15.

26. *Наукове забезпечення системи підготовки державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування*. Інституціоналізація публічного управління в Україні : наук.-аналіт. доп. Київ : НАДУ, 2019. 210 с. с. 165 – 172.

REFERENCES:

1. Wilson, T. W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222 [in English].

2. Goodnow, F. J. (1900). *Politics and Administration: A Study in Gov-*

ernment. New York; London: Macmillan [in English].

3. Weber, M. (1972). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5. revidierte Aufl. Besorgt von Johannes Winckelmann. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) [in German].

4. Osborne, D., Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley [in English].

5. Wright, G. (1994). *Derzhavne upravlinnya [Public administration]*. Kyiv: Osnovy [in Ukrainian].

6. Hurne, B. (1993). *Derzhavne upravlinnya [Public administration]*. Kyiv: Osnovy [in Ukrainian].

7. Surmin, Y. P., Bakumenko, V. D., Mykhnenko, A. M., et. al. (2010). *Entsyklopedychnyy slovnyk z derzhavnoho upravlinnya [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

8. *Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya [Encyclopedia of Public Administration]*. (2011). (Vols. 1-8). Kyiv: NADU [in Ukrainian].

9. *Publichne upravlinnya: terminol. slov. [Public administration: terminology dictionary]*. (2018). Kyiv: NADU [in Ukrainian].

10. *Instytutsionalizatsiya publichnoho upravlinnya v Ukrayini [Institutionalization of Public Administration in Ukraine]*. (2019). Kyiv: NADU [in Ukrainian].

11. Onufriyenko, O. V. (2018). Spetsyfika terminolohiyi doslidzhen z publichnoho upravlinnya: systemnyy pidkhid [The specifics of the terminology of public administration research: A systematic approach]. *Publichne administruvannya: teoriya ta praktyka – Public administration: theory and practice*, 1(19), 2-13. Re-

trieved from [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01\(19\)/6.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01(19)/6.pdf) [in Ukrainian].

12. Ukaz Prezidenta Ukrainy “Pro zakhody shchodo vprovadzhennya Kontseptsiiy administratyvnoyi reformy v Ukraini” [Decree of the President of Ukraine “On measures to implement the Concept of Administrative Reform in Ukraine”]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98/ed20060528/find?text=%C4%E5%F0%E6%E0%E2%ED%E5+%F3%EF%F0%E0%E2%EB%B3%ED%ED%FF> [in Ukrainian].

13. Zatverdzheno Postanovoiu prezidii Vyshchoi atestatsiinoi komisii Ukrainy «Pasporty spetsialnosti (25.00.01 – teoriia ta istoriia derzhavnoho upravlinnia; 25.00.02 – mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia; 25.00.03 – derzhavna sluzhba; 25.00.04...» vid 15 travnia 2002 [Approved by the Resolution of the Presidium of the High Attestation Commission of Ukraine «Passports of specialties (25.00.01 – Theory and History of Public Administration; 25.00.02 – Mechanisms of Public Administration; 25.00.03 – Civil Service; 25.00.04 ...» from May 15, 2002]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v11_5330-02 [in Ukrainian].

14. Arabadzhysky, N. Z. (2014). *Derzhavno y publychno upravlenye [State and public administration]*. Sofyya: NBU [in Bulgarian].

15. Upravlinnya [Administration]. In *Wikipedia*. Retrieved from <https://uk.wikipedia.org/wiki/Upravlinnya> [in Ukrainian].

16. *Menedzhment [Management.]*. In *Wikipedia*. Retrieved from <https://uk.wikipedia.org/wiki/Menedzhment> [in Ukrainian].

17. *Derzhavne upravlinnya [Public administration]*. In *Wikipedia*. Retrieved from https://uk.wikipedia.org/wiki/Derzhavne_upravlinnya [in Ukrainian].

18. Sultanbekov, A. F., Murzaev, S. K. (2018). *Hosudarstvennoe upravlenye: slovar-spravochnyk terminov y opredelenyy [Public administration: a glossary of terms and definitions]*. Byshkek: Akad. upr. pry PKR [in Russian].

19. Venidiziktay, S. V. Danilenka, S. I. (2019). *Belaruskaya mova. Yurydychnaya leksika [Belarusian language. Legal vocabulary]*. Minsk: Vyshhshaya shkola [in Belarusian].

20. Materiały do nauk administracyjnych. Definicje [Public administration. Vocabulary]. pl.wikibooks.org. Retrieved from https://pl.wikibooks.org/wiki/Materiały_do_nauk_administracyjnych [In Polish].

21. Arabadzhysky, N. (2014). Sushchnost teoryy publychnoho upravlenyya [The essence of the theory of public management]. *Ekonomika i Upravlenie – Economics and Management*, 1(117), 92-96. Retrieved from <http://bagsurb.ru/about/journal/ekonomika-i-upravlenie-nauchno-prakticheskiy-zhurnal-2-2012/ARABADJIISKIY.pdf> [in Russian].

22. Bosak, O. Z. (2010). Publichne upravlinnya yak nova model upravlinnya u derzhavnomu sektori [Public administration as a new model of governance in the public sector]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka – Public administration: theory and practice*, 2, 114-122. Retrieved from <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf> [in Ukrainian].

23. Obushna, N. I. (2015). Publichne upravlinnya yak nova model organizatsiyi derzhavnoho upravlinnya v ukrayini: teoretychnyy aspekt [Public

Administration as a New Model of Public Administration in Ukraine: Theoretical Aspect]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnya – Public administration effectiveness*, 44, 53-63 [in Ukrainian].

24. Mykhaylovska, O. V., Filipova, N. V., Ladonko, L. S., Tkalenko, N. V. (2016). Analiz teoretychnykh pidkhodiv do vyznachennya sutnosti skladovykh definitsiy publichnoho upravlinnya ta administruvannya [Analysis of theoretical approaches to defining the essence of the definitions of public administration and administration]. *Univer-sytetski naukovi zapysky – University research notes*, 58, 241-253. Retrieved

from <http://www.univer.km.ua/visnyk/1549.pdf> [in Ukrainian].

25. Keeling, D. (1972). *Management in Government*. London: Allen & Unwin [in English].

26. *Naukove zabezpechennia systemy pidhotovky derzhavnykh sluzhbovt-siv ta sluzhbovt-siv orhaniv mistsevoho samovriaduvannia. Instytutsionalizat-siia publichnoho upravlinnia v Ukraini [Scientific support for the system of training of civil servants and employees of local self-government bodies. Institutionalization of Public Management in Ukraine]*. (2019). (pp. 165-172). Kyiv: NADU [in Ukrainian].