

А. О. Кузнецов,

к.держ.упр., начальник управління
координації наукових досліджень
та інформаційно-аналітичної роботи ХарРІ НАДУ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ В СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто підходи до визначення поняття «публічне управління», проведено етимологічний аналіз із визначенням предметних сфер його застосування.

Ключові слова: публічний, публічне управління, публічна політика, публічна сфера, публічний сектор, публічне адміністрування.

Формулюючи проблему в узагальнену вигляді, варто почати з аналізу термінів, до складу яких входить слово “Public” (публічний): публічне право; публічна політика; публічне управління; публічний сектор; публічний договір (угода); публічний розгляд справи та ін. В оригіналі слово “Public” перекладається як те, що відбувається в присутності публіки, людей, прилюдний [1]. Щоправда, такі роз’яснення здебільшого можна зустріти лише у тлумачних словниках і довідниках [1; 2]. З приводу цього, цікавим виглядає роз’яснення слова “Публічне право”, що міститься у Енциклопедії Брокгауза і Ефрона: *“сукупність норм, визначаючих організацію і функції держави та відносин окремих державних осіб”* [3, с. 749]. Цікавим є те, що публічне право за таким визначенням поділяється на три групи:

- загальні права, права людини, у яких закріплені свободи та недоторканість особистості;
- право користування установами і засобами громадського вжитку;
- політичні права у ситуаціях, коли посадова особа може брати безпосередню чи опосередковану участь у законотворчому процесі, управлінні і здійсненні правосуддя [Там же]. За такою інтерпретацією виходимо на зовсім інший рівень розуміння вже не слова, а поняття “Public”. Публічне виділяється на два протиставлення різних сфер життя *“публічного і приватного”*, саме таке положення є вихідною проблемою нашого дослідження. Адже саме ідея *“публічного”* виникає і проходить етапи

свого розвитку в контексті становлення цивілізаційних цінностей, тобто наданням відповіді на споконвічне запитання: що має бути публічним, а що – приватним? Відтак, етимологічний аналіз цього поняття набирає змісту і конкретної спрямованості.

Обираючи підходи до розкриття змісту поняття “публічне управління” маємо справу із мультідисциплінарною проблематикою, що стосуються таких галузей знань як філологія, філософія, соціологія, право, економіка і політологія. За таких обставин вибір теоретичних засад наших досліджень виходить з позицій розвитку самої ідеї “публічного”, яка здебільшого висвітлена у працях Г. Арндт, С. Бенна, М. Вебера, Д. Ганна, Дж. С. Мілла, В. Парсонса, Ю. Хабермаса та ін.

У галузі науки державного управління спостерігається деяка термінологічна невизначеність стосовно тлумачення такого поняття як “Public Administration”. Здебільшого маємо технічний переклад і калькування змісту на кшталт українського аналога “Державне управління”, залишаючи поза увагою саму ідею «публічного», що виникла і знайшла свій розвиток в такій бінарній опозиції як «публічне – приватне». Відтак невирішеним залишається питання змісту та сфер застосування поняття «Public Administration».

У даному випадку доречніше казати про постановку наукового завдання, що стосується розкриття змісту поняття «публічне управління» та визначення предметних сфер його застосування.

Такі спроби знайти спільної точки зору з приводу розуміння ключових понять і категорій є конче потрібними, адже будь-які наукові пошуки втрачають сенс без чітко визначеного понятійного апарату науки, без узгодженості теоретичних позицій провідних наукових шкіл та установ.

Тема моєї доповіді безпосередньо пов’язана із концептуальними підходами формування понятійного апарату, а саме результатам етимологічному аналізу ключового поняття «публічне управління» або «державне управління».

Науковий дискурс навколо цього терміну вже тривалий час не втрачає своєї актуальності. Ще в Англо-українському глосарії термінів і понять з аналізу державної політики і економіки (2003 р.) О. Кілієвич намагається з'ясувати сутність даного поняття, тобто дати відповідь на такі запитання: *Public* – це державна або публічна сфера? Які інститути належать до *Public sector*, і чи система місцевого самоврядування є його складовою частиною? Беручи за основу переважно напрацювання канадського вченого Леслі Пала, автор констатує:

– *по-перше*, *Public sector* включає інститути як загальнодержавні так і регіональні, а також інститут місцевого самоврядування;

– *по-друге*, поняття *Public policy*, як компромісний варіант між державною і публічною краще перекладати як *суспільна політика*, тобто політика, що проводиться в суспільстві і для суспільства;

– *по-третє*, під *Public administration* слід розуміти державне управління, або впровадження державної політики, переважно виконавчою гілкою влади [4].

Начебто все зрозуміло, лінгвістично розставлено усі акценти і наголоси, проте виникає просте запитання – чому ще до сьогодні триває науковий дискурс навколо цього? Чому представники наукових шкіл не можуть визначитись з приводу змісту поняття *Public*? Зокрема, як приклад, можна навести базові праці провідних вчених у галузі соціального управління / соціальної філософії у яких містяться діаметрально протилежні концепти з приводу цього:

– Вейна Парсонса «Публічна політика. Вступ до теорії і практики аналізу політики» [5];

– Стенлі Бенна «Публічне та Приватне в соціальному житті» [6];

– Юргена Хабермаса «Структурні трансформації в публічному секторі» [7];

– та Едварда Пікокка «Громадська думка та суспільний інтерес» та ін. [8].

На нашу думку, така дихотомія змісту виникає з декількох обставин:

– *по-перше*, сама сфера «публічного» дістала значних змін, і як наслідок це знайшло своє відображення у змісті поняття;

– *по-друге*, використання зовсім різних теоретичних підходів (у галузі економіки, соціології та права) унеможлиблюють уніфікації змісту цього поняття.

На підтвердження цього, наведемо яскравий приклад тлумачення поняття *Public*, що міститься у Відкритій енциклопедії – Вікіпедії. Public is a word in the English language, either an adjective or a noun with these meanings:

– (adjective) "of or pertaining to the people; (adjective) "relating to, or affecting, a nation, state, or community";

– opposed to "private"; (noun) "the people of a nation not affiliated with the government of that nation: the people" (noun) "Public to the general body of mankind or of a nation, state, or community"; (noun, indefinite) the public;

– also, a particular body or aggreation[clarification needed] of people;

– as, an author's public. specimens (adjective): the public treasury / a public road / "public network" means a network that is regulated as a common carrier [9]. Як можна побачити, до сфери публічно можна віднести: все, що пов'язане з нацією, державою, суспільством; а також все, що знаходиться у бінарній опозиції до поняття Приватний; а щодо розуміння публічного як сфери спільної діяльності громадян взагалі робиться зауваження стосовно необхідності додаткового опрацювання змісту.

Наступне. Спробуємо поставити запитання в іншій площині, а може ми маємо проблеми з перекладом, виняткові особливості українського наукового дискурсу? Як то, в англійській мові маємо два терміни: право – Law і закони – The Law? Чи то національні особливості підміняти поняття «суспільне право» іншим поняттям – «державний закон»? В умовах патерналістської реальності «робити лише те, що дозволено законом у наявному вигляді» замість «робити будь-що, якщо це не заборонено законом у явному вигляді»? Вживати поняття *державна політика, державний закон,*

державне управління підкреслюючи тим самим відмінності у організації управління суспільним життям? Надаючи переваги патерналіському характеру діяльності державних інституцій? Чи саме тут ми можемо знайти змістовне розмежування низки споріднених понять, як-то суспільний інтерес; громадська думка; суспільні блага; суспільне право; публічний сектор; громадське здоров'я; публічна звітність; громадський порядок; суспільний борг.

Вважаю, що ні. Найбільш доцільним виявляється підхід, за яким дослідження варто розпочинати із історії ідей, тобто етимологічного аналізу з часів зародження поняття до трансформації його змісту, виходячи із відповідного історичного контексту. Тобто, надати відповіді на ключові запитання:

Який взаємозв'язок існує між публічним і приватним?

Що має бути публічним, а що – приватним?

Які історичні витоки публічного та приватного?

Зручним відправним пунктом такого аналізу будуть Стародавня Греція і Стародавній Рим. Саме з римського права отримуємо розуміння сучасного Приватного та Публічного. *Jus publicum* призначене виражати сукупні інтереси всієї громади. Одна з головних рис публічного права як сукупності норм полягає у тому, що ці норми формуються та існують ніби незалежно від волі окремого суб'єкта. Для того, щоб перетворитись у норму публічно-правового рівня, воля окремої людини має пройти шлях узгодження з волею і прагненням інших осіб. Дійсна система реального римського публічного права точно невідома. Припускають, що римська юриспруденція ставилась до нього як до абстрактного поняття, що мало об'єднувати загальні правові вимоги до публічного правопорядку, організації публічної влади та врядування, карного права тощо. Уявлення римських правознавців про публічне право, стосується лише сукупного інтересу громади і призначене забезпечувати ці інтереси. Тобто, до публічного

належало усе, що стосується людської діяльності і які вимагають втручання держави або спільних дій.

Грецька ідея публічного і приватного може бути виражена через терміни *Koinion* та *Idion*. Аналіз грецької дихотомії публічного і приватного, зроблений Ганною Арендт, можна підсумувати таким набором антонімів [8]:

<i>Публічний</i>	<i>Приватний</i>
<i>Поліс</i>	<i>Помешкання</i>
<i>Свобода</i>	<i>Необхідність</i>
<i>Чоловік</i>	<i>Жінка</i>
<i>Рівність</i>	<i>Нерівність</i>
<i>Безсмертність</i>	<i>Смертність</i>

Утім можна констатувати, що у Стародавній Греції не існувало єдиної концепції зв'язку між приватним та публічним, і саме Аристотелю належать спроби знаття конфлікту між цими світами через ідею полісу, як вищої форми людської спільноти. Така спроба пом'якшення конфлікту між публічним та приватним спостерігається аж до сьогодні.

Для політичних економістів спосіб вирішення конфлікту між публічним та приватним демаркується через призму *інтересів*, і полягає у застосуванні ідеї «вільного ринку». Функціонування індивідуального вибору і свободи задовольняє інтереси окремих осіб нарівні із суспільним благом і соціальним захистом. Роль держави і політики зводиться до створення умов, у яких був би максимально задоволений суспільний інтерес. З цього випливає, що найкращій є той уряд, який робить найменше.

Однак ліберальна ідея чіткого розподілу публічного та приватного почала згасати з кінця XIX ст. Проникнення публічної політики в те, що політичні економісти вважали приватним, відбувається майже в усіх сферах суспільного життя (охорона здоров'я, соціальне забезпечення, житло, міське планування тощо).

Саме в контексті «нового лібералізму», сформульованого Дьюї та Кейнсом і втіленого у практику Рузвельтом у «Новому політичному курсі»,

розвивається новий підхід до розуміння *Публічної політики*. Одним із напрямків зміцнення держави як засобу задоволення суспільних і приватних інтересів став розвиток теорії бюрократії як раціональної форми організації. Саме в цей період – приблизно між 1950-ми та 1970-ми рр. ХХ ст. – публічна політика справді досягла розвитку, а державне управління почало занепадати. Наприкінці 1970-х років межа між публічним і приватним, а також між політикою і управлінням дедалі більше втрачала чіткість. Доводилось, що розмежування між приватним і публічним треба залишити ринку, а саме через свободу вибору. Цей перехід від *нового лібералізму* до *нового права* в публічній політиці найчіткіше виявляється в посиленні підходу менеджменту в державному секторі й занепаді державного управління.

Виходячи з цього, можна зробити *узагальнюючі висновки*:

– *по-перше*, як для Старої Європи так і Сполучених Штатів Америки у понятті «*публічна політика*» відображається реальний зміст розвитку ідеї «*публічного*», тобто зняття конфлікту між публічним та приватним інтересом і поступовий перехід від державного управління до публічного адміністрування. Лінія умовної демаркації між приватною і публічною сферами знаходиться в площині прибуток / соціальний ефект. До публічної сфери належить усе, що потребує втручання держави або спільних дій громадськості. *Public administration* – це прагнення до суспільного блага шляхом зміцнення громадянського суспільства, забезпечення добре налагодженої, справедливої та ефективної державної служби;

– *по-друге*, для України, яка історично була позбавлена загальноєвропейського цивілізаційного шляху розвитку запровадження у науковий дискурс і правову термінологію поняття «*Публічне управління / адміністрування*» виглядає недоречним, адже реально не відображає сутність цього явища. Таке поняття варто розглядати лише як теоретичну концепцію, що реалізується у англосаксонських системах державного устрою;

– *по-третє*, потребує чіткого визначення предмет науки державне управління задля розробки власної термінологічної бази, яка реально відображала би процеси, що відбуваються в українському суспільстві і українській державі.

Список використаних джерел

1. Портал української мови і культури : словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу до журн. : <http://www.slovnuk.net/?swrd=%EF%F3%E1%EB%B3%F7%ED%E8%E9>.
2. Тлумачний словник української мови on-line [Електронний ресурс]. – Режим доступу до журн. : http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%BB%D1%83%D0%BC%D0%B0%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%BA_%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D1%97_%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D0%B8_%D0%BE%D0%BD%D0%BB%D0%B0%D0%B9%D0%BD.
3. Энциклопедический словарь / [автор.-состав. Ф. А. Брокгауз и И. А. Ефрон]. – Спб : Изд-во «Ф. А. Брокгауз – И. А. Ефрон», 1890 – 1907. – Т. XXV. – С. 749.
4. *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.
5. *Парсонс Вейн.* Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики / Вейн Парсонс ; [пер. з англ.]. – К. : Вид. Дім Києво-Могилянської академії, 2006. – 549 с.
6. *Benn S.I., Gaus G. F.* Public and Private in Social Life, 1983. – 432 p.
7. *Habermas J.* The Stuctural Transformation of the Public Sphere, 1989.
8. *Gunn J.A.W.* Public Opinion, Public Interest, 1989.
9. Термін Public / Wikipedia, the free encyclopedia. – Режим доступу : <http://en.wikipedia.org/wiki/Public>.

Kuznetsov A. O. Conceptual approaches to the formation of the conceptual apparatus in the field of public administration.

The approaches to the definition of "public administration" held etymological analysis of the concept with definition of the substantive scope of its application.

Key words: Public, Public Administration, Public policy, Public sphere, Public sector, Public Administration

Кузнецов А. О. Концептуальные подходы к формированию понятийного аппарата в сфере публичного управления.

Рассмотрены подходы к определению понятия «публичное управление», проведен этимологический анализ с последующим определением предметной сферы его применения.

Ключевые слова: публичный, публичное управление, публичная политика, публичная сфера, публичный сектор, публичное администрирование