

**Володимир КУПРІЙ**

*кандидат наук з державного управління, старший викладач  
Києво-Могилянської школи врядування імені Андрія Мелешевича*

**ДИСКУРСИВНА ТРАНСФОРМАЦІЯ ПОНЯТЬ  
«ДЕРЖАВНА СЛУЖБА» ТА «ПУБЛІЧНА СЛУЖБА»  
В УКРАЇНСЬКІЙ ПРАКТИЦІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Ключові слова:* публічне управління, державна служба, публічна служба.

*Мета дослідження:* вивчити дискурсивні зрушення у трактуванні понять «публічна служба», «державна служба» в українському адміністративному просторі та проаналізувати вплив мовних запозичень на формування української управлінської термінології.

*Виклад основного матеріалу.* Інтенсивні процеси мовних запозичень, що супроводжують реформування державного управління в Україні, зумовлюють появу в практичному та науковому дискурсі нових термінів, переосмислення усталених понять, а також потребу в узгодженні раніше вживаних ключових термінів із тими, що набувають поширення нині. Особливо виразно це простежується на прикладі адаптації англomовних лексеми «public» та термінів «public service», «public servant». Запозичені із європейської управлінської та наукової традиції, вони вступають в складну взаємодію з традиційними для української системи поняттями «державний службовець», «державна служба», «державне управління», що зумовлює як концептуальні, так і практичні труднощі застосування їх усіх. Як слушно зазначає професор Антоніна Колодій, «наша управлінська наука неминуче зазнає спорадичних, несистемних вкраплень іншомовних слів, які перетворюють її поняттєвий апарат на тяжкостравний міх, у який потрібно внести хоч деяку ясність» [1].

Останніми роками спостерігається своєрідна експансія лексеми «публічний» у вітчизняному професійному та науковому мовленні. Все частіше українські дослідники, експерти, фахівці, політики вживають поняття «публічне управління», «публічна адміністрація», «публічна служба», «публічний службовець». При цьому власне лексема «публічний» поступово виходить за межі суто юридичних дефініцій, набуваючи нових змістових нашарувань у політичному, соціальному та комунікативному вимірах. Аналіз цих дискурсивних зрушень дозволяє виявити певні концептуальні суперечності. Окрім того, ця практика слововживання накладається на спричинену процесом євроінтеграції України необхідність

гармонізації української управлінської термінології з нормами та практиками ЄС. Від того, наскільки коректно інтерпретуються та застосовуються поняття «публічна служба» («public service»), «державна служба» («civil service»), залежить й готовність українського державного (публічного) управління функціонувати в умовах адміністративного простору ЄС та вести фахову комунікацію, застосовуючи відповідну термінологію.

Накладання національних традицій на європейські англomовні концепти породжує термінологічну багатозначність, яка ускладнює як наукове осмислення, так і практичне застосування відповідних понять. У таких умовах особливої ваги набуває потреба в системному аналізі та чіткому концептуальному впорядкуванні. Нечіткість у розмежуванні понять «державна служба» та «публічна служба» має не лише теоретичний, а й прикладний вимір. Саме тому настав час навести лад у термінологічному «сімействі» понять «державна служба» та «публічна служба» (civil service – public service) і чітко окреслити межі їхнього змісту та співвідношення.

В англomовному світі використовується два поняття «civil» та «public» і відповідно «public service» та «civil service» на позначення певних видів професійної діяльності. При цьому не спостерігається активна взаємозамінність цих двох понять. Діє принцип, що усі civil servants є public servants, проте не всі public servants можуть бути civil servants. Це один з ключових теоретичних маркерів розмежування. Чимало дослідників, експертів, практиків зазначають, що між цими двома поняттями існує досить тонка різниця. На позначення професійної діяльності із практичного виконання завдань і функцій держави щодо вироблення та впровадження державної політики, надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду та контролю використовується поняття «civil service». Тобто застосовується класичний веберівський підхід до визначення сутності бюрократії та державного апарату. Натомість public service застосовується до осіб, які зайняті в публічному секторі в якості поліцейських, лікарів, вчителів, пожежників (тобто працюють в сфері надання певних послуг суспільству), а також «яких обирають або призначають виборці чи вищі органи влади для служіння широкому загалу» [2]. Аналіз систем країн-членів ЄС засвідчує, що частка civil servants у порівнянні з працівниками широкого публічного сектора, зайнятість яких регулюється приватним трудовим правом, значно менша [3].

Нормативно-правовий дискурс понять «public service» та «civil service» в країнах-членах ЄС засвідчує відсутність єдиної практики та підходів. Все залежить від політико-правових, історичних традицій та

систем. Натомість чітко прослідковується, що професійна діяльність, пов'язана з виробленням та впровадженням public policy, надання адміністративних послуг класифікується як civil service і не підміняється поняттям public service. Наприклад, в Латвії діє відповідний State Civil Service Law (Valsts civildienesta likums), в якому визначено, що «civil servant – це особа, яка розробляє галузеву політику або стратегію розвитку, координує діяльність сектору, розподіляє або контролює фінансові ресурси, розробляє правові акти або контролює їх дотримання, готує або видає адміністративні акти, а також готує або приймає інші рішення, пов'язані з правами осіб, у державному органі прямого управління» [4]. Натомість посади прем'єр-міністра, міністрів, заступників міністрів не належать до посад civil service. В Литві спеціальним законом визначається civil service як «професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних і муніципальних установах і агентствах під час виконання функцій державного управління, забезпечення функціонування дипломатичних службових установ або допомоги особам, які здійснюють державні чи місцеві повноваження, у виконанні покладених їм функцій, за винятком функцій економічного та/або технічного характеру» [5].

Отже, можна виокремити такі ключові елементи англomовного наукового дискурсу «civil service vs public service»: 1) public service – це родове, ширше поняття (парасольковий концепт), яке стосується ширшого сектору служіння суспільному (публічному) інтересу; 2) civil service – видове, інституційно конкретизоване поняття, яке стосується корпусу державних службовців, частини виконавчої гілки влади, системи, що регулюється спеціальним законодавством, а не загальним трудовим законодавством.

Український як лінгвістичний, так і нормативно-правовий дискурс щодо згаданих понять характеризується надзвичайною еkleктикою і так званою семантичною генералізацією.

По-перше, лексичні та інші спеціалізовані академічні словники української мови, хоч і фіксують лексему «публічний», проте семантика її відрізняється від англomовного слова «public». Її концептуальний зміст дорівнює тому, що ми називаємо громадський. Проте на практиці спостерігається активне заміщення слова «державний» (державна служба, державна політика, державне управління) популярним «публічний» (публічна служба, публічна політика, публічне управління). Хоча б тут пасувало більше слово «суспільний», оскільки громадський – це те, що стосується всього суспільства, та й більш точно воно відображає сутність того, що в англійській мові позначається словом «public», яке в свою чергу походить від латинського pūblicus (народний).

По-друге, на зміну тотального домінування поняття «державна служба» та поширення його на всі види професійної діяльності в публічному секторі прийшла інша крайність – безсистемне оперування поняттям «публічна служба». З одного боку, окремі дослідники та фахівці чітко слідують «парасольковому» концепту і чітко виокремлюють публічну службу як професійну діяльність осіб, які займають посади в державних органах, в органах місцевого самоврядування та в інших органах публічної влади, а також в публічних установах, що забезпечують надання різних видів публічних послуг тощо [6, 7]. З іншого, чимало дослідників обґрунтовують поширення інтегрованого терміну «публічна служба» на «політичну та професійну діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави» [8]. На практиці у сфері публічного управління та в медіа поширеним стало застосування терміна «публічна служба» як узагальнювального синоніма до двох понять, які позначають два окремих види публічної служби: державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

На законодавчому рівні також спостерігається фрагментарність в застосуванні понять «публічна служба» та «державна служба». У Кодексі адміністративного судочинства України публічна служба визначається як діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. А вже в Законі України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» поняття публічний службовець застосовується до набагато ширшого кола осіб, включно з керівниками державних підприємств, підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій належить державі. І це при тому, що спеціальними законами визначено державну службу та службу в органах місцевого самоврядування як публічну діяльність.

*Висновки.* Аналіз сучасного дослідницького та фахового дискурсу понять «публічна служба», «державна служба» в Україні чітко засвідчує активні спроби віднайти універсальний варіант, який би об'єднав усі види служби, пов'язаної із здійсненням функцій держави та місцевого самоврядування з одного боку, а з іншого із забезпеченням надання публічних послуг. Виокремлюється декілька підходів, які послуговуються umbrella concept та різняться широтою його застосування. При цьому

адаптація для цього англomовних термінів «public service, servants», «civil service, servants» без належного врахування їхнього первинного змістового навантаження та інституційного контексту породжує низку семантичних і нормативних розбіжностей.

### **Список використаних джерел**

1. Колодій А. Ф. Поняття і концепції демократичного врядування як напряду політичних та управлінських рішень. *Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю* (Львів, 3 квіт. 2009 р.). Львів : ЛРІДУ НАДУ при Президентові України, 2009. С. 10-25.

2. Difference Between Civil Servant and Public Servant. URL: <https://pediaa.com/difference-between-civil-servant-and-public-servant/>

3. Public Administrations in EU Member States. 2020 Overview. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. 148 p.

4. State Civil Service Law. URL: <https://www.vvc.gov.lv/en/laws-and-regulations-republic-latvia-english/valsts-civildienesta-likums-ar-grozijumiem-lidz-02062022>

5. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/it/legalAct/TAR.D3ED3792F52B/asr>

6. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук. ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011.

7. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні : підручник. Київ : Кондор, 2018. 312 с.

8. Тимків В. М. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. *Публічне управління: теорія і практика*. 2012. № 1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book>

---

**Ірина МАКСИМЧУК**

*студентка другого курсу*

*освітньої програми «Суспільне і приватне врядування»,*

*Національний університет «Києво-Могилянська академія»*

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЛЕГІТИМНОСТІ ТА РЕПРЕЗЕНТАТИВНОСТІ  
ВЛАДНИХ ІНСТИТУЦІЙ У ПІСЛЯВОЄННИЙ ПЕРІОД:  
МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД, РЕФОРМУВАННЯ  
ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА**