

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
ІНСТИТУТ ЗАОЧНОГО ТА ДИСТАНЦІЙНОГО НАВЧАННЯ**

Кафедра мовної підготовки

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
для здобуття ступеня вищої освіти магістра**

**на тему: «ГЕНЕЗИС І РОЗВИТОК СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ
ТЕРМІНОЛОГІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ І
ЇЇ МІСЦЕ В ЮРИДИЧНІЙ ТЕРМІНОСИСТЕМІ»**

Виконав:

здобувач 2-го курсу 2 навчальної групи
спеціальність 281 «Публічне управління та
адміністрування»

Холдаров Віктор Валентинович

Індивідуальний навчальний план № 24-90

1.6 МПУА

Мобільний телефон: +380638791883

Науковий керівник:

професор кафедри мовної підготовки,
кандидат педагогічних наук, доцент

Романов Ігор Ігорович

Кваліфікаційна робота допущена до захисту

«29» січня 2026 р., протокол № 11

завідувач кафедри мовної підготовки

підполковник поліції

Світлана ШУТЕНКО

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТЕРМІНОЛОГІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЮРИДИЧНОЇ ТЕРМІНОСИСТЕМИ	8
1.1.Юридична терміносистема України: поняття, структура, галузева диференціація.....	8
1.2.Термінологія публічного управління та адміністрування: правова природа, ознаки, функції в механізмі правового регулювання.....	13
1.3.Доктринальне розмежування понять «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування» та «публічна служба».....	19
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1	25
РОЗДІЛ 2. ГЕНЕЗИС ТА ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ РОЗВИТОК ТЕРМІНОЛОГІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ	27
2.1.Становлення термінологічного апарату державного управління в українському праві: від витоків до 1991 року.....	27
2.2.Формування термінології публічного управління в законодавстві незалежної України (1991–2014 рр.).....	34
2.3. Модернізація термінології в умовах реформи публічного управління та європейської інтеграції (2014 р. – дотепер).....	40
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2	47
РОЗДІЛ 3. МІСЦЕ ТЕРМІНОЛОГІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В ЮРИДИЧНІЙ ТЕРМІНОСИСТЕМІ УКРАЇНИ	50
3.1.Структурно-ієрархічне положення термінології публічного управління в системі юридичної термінології.....	50

3.2.Співвідношення термінології публічного управління та адміністрування з термінологією суміжних галузей права.....	55
3.2.Проблеми та перспективи уніфікації термінології публічного управління та адміністрування в законодавстві України	61
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3.....	69
ВИСНОВКИ.....	71
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	75

ВСТУП

Мова права є одним із ключових інструментів функціонування правової системи будь-якої держави. Саме через мову формуються правові норми, закріплюються права та обов'язки суб'єктів правовідносин, здійснюється комунікація між державою та громадянами. Особливе місце в мові права належить юридичній термінології, яка забезпечує точність, однозначність та ефективність правового регулювання. В умовах активного реформування системи публічного управління в Україні, що відбувається протягом останнього десятиліття, питання термінологічного забезпечення цієї сфери набуває особливої ваги. Від того, наскільки чітко визначені базові поняття та категорії публічного управління та адміністрування, безпосередньо залежить якість законодавства, ефективність діяльності органів публічної влади та рівень захисту прав громадян. Тому дослідження генезису, розвитку та сучасного стану термінології публічного управління, а також визначення її місця в юридичній терміносистемі України є важливим завданням сучасної правової науки.

Актуальність теми дослідження. Сучасний етап розвитку української державності характеризується глибинними трансформаціями у сфері публічного управління та адміністрування. Реформа децентралізації, імплементація положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» 2022 року — усі ці процеси супроводжуються активним оновленням понятійно-категоріального апарату відповідної галузі.

Термінологія публічного управління та адміністрування є невід'ємним елементом правової системи України. Вона забезпечує точність і однозначність правового регулювання, ефективну комунікацію між суб'єктами владних повноважень та громадянами, а також належне правозастосування. Водночас сучасна українська термінологія у цій сфері перебуває на етапі активного становлення, що зумовлює наявність численних проблем: термінологічна

неузгодженість у нормативно-правових актах, синонімія та полісемія базових понять, невиправдане запозичення іншомовних термінів без належної адаптації.

Особливої актуальності набуває питання визначення місця термінології публічного управління та адміністрування в юридичній терміносистемі України. Ця термінологія перебуває на перетині кількох галузей права – конституційного, адміністративного, а також охоплює сферу місцевого самоврядування. Відсутність чіткого розуміння структурно-ієрархічного положення цієї термінології призводить до колізій у законодавстві та ускладнює процес правотворення.

Актуальність дослідження посилюється в контексті європейської інтеграції України. Адаптація національного законодавства до *acquis communautaire* ЄС вимагає не лише змістовного узгодження правових норм, а й термінологічної гармонізації. Поняття «належне урядування» (*good governance*), «публічні послуги» (*public services*), «адміністративний акт» (*administrative act*) потребують коректного перекладу та інтеграції в українську юридичну терміносистему.

Крім того, досі не завершена наукова дискусія щодо розмежування таких фундаментальних понять, як «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування» та «публічна служба». Ці терміни нерідко вживаються як синоніми, що створює плутанину як у науковому дискурсі, так і в законодавчій практиці.

Ступінь наукової розробленості проблеми. Теоретичні засади юридичної термінології досліджували такі вчені, як Н.В. Артикуца, С.П. Кравченко, Г.С. Онуфрієнко, Т.І. Панько, Б.Р. Стецюк. Питання державного та публічного управління розглядали В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.К. Колпаков, В.Я. Малиновський, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, та інші. Водночас комплексного дослідження генезису та розвитку термінології публічного управління та адміністрування у контексті її місця в юридичній терміносистемі України дотепер не проводилося, що й зумовлює наукову новизну цієї роботи.

Мета дослідження полягає у комплексному аналізі генезису, розвитку та сучасного стану української термінології публічного управління та адміністрування, а також у визначенні її місця в юридичній терміносистемі України.

Для досягнення поставленої мети визначено такі завдання:

1. Розкрити поняття та структуру юридичної терміносистеми України;
2. Визначити правову природу, ознаки та функції термінології публічного управління та адміністрування;
3. Здійснити доктринальне розмежування понять «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування» та «публічна служба»;
4. Дослідити становлення термінологічного апарату державного управління в українському праві до 1991 року;
5. Проаналізувати формування термінології публічного управління в законодавстві незалежної України;
6. Охарактеризувати модернізацію термінології в умовах реформи публічного управління та європейської інтеграції;
7. Визначити структурно-ієрархічне положення термінології публічного управління в системі юридичної термінології;
8. Дослідити міжгалузеву взаємодію термінології публічного управління з термінологією конституційного та адміністративного права;
9. Виявити термінологічні колізії в нормативно-правових актах та запропонувати шляхи вдосконалення термінологічної політики у сфері публічного управління.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі формування, розвитку та функціонування термінології публічного управління та адміністрування в правовій системі України.

Предметом дослідження є генезис, розвиток та сучасний стан української термінології публічного управління та адміністрування, а також її місце в юридичній терміносистемі.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить комплекс загальнонаукових та спеціально-юридичних методів. Діалектичний метод застосовано для дослідження термінології як динамічного явища, що перебуває в постійному розвитку. Історико-правовий метод використано при аналізі генезису та еволюції термінології публічного управління. Формально-логічний метод дозволив здійснити аналіз змісту правових понять і категорій.

Порівняльно-правовий метод застосовано для зіставлення української термінології з європейськими аналогами. Системно-структурний метод забезпечив можливість дослідження місця термінології публічного управління в юридичній терміносистемі. Метод термінологічного аналізу використано для виявлення синонімії, полісемії та колізій у термінології.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що робота є комплексним дослідженням генезису, розвитку та сучасного стану української термінології публічного управління та адміністрування у контексті її місця в юридичній терміносистемі. Зокрема, уточнено зміст та співвідношення понять «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування»; визначено структурно-ієрархічне положення термінології публічного управління в системі юридичної термінології України; виявлено основні термінологічні колізії в нормативно-правових актах у сфері публічного управління; запропоновано напрями вдосконалення термінологічної політики з урахуванням європейського досвіду.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані положення, висновки та пропозиції можуть бути використані: у правотворчій діяльності – для вдосконалення термінологічної узгодженості нормативно-правових актів у сфері публічного управління; у правозастосовній діяльності – для однозначного тлумачення правових понять; у науково-дослідній роботі – для подальших досліджень юридичної термінології; у навчальному процесі – при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Публічне управління та адміністрування», «Юридична термінологія».

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТЕРМІНОЛОГІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЮРИДИЧНОЇ ТЕРМІНОСИСТЕМИ

1.1.Юридична терміносистема України: поняття, структура, галузева диференціація

Розбудова правової держави та громадянського суспільства в Україні безпосередньо пов'язана з удосконаленням правової системи, невід'ємним елементом якої є юридична термінологія. Точність, однозначність та узгодженість правових термінів виступають необхідною передумовою ефективного правового регулювання суспільних відносин, належного правозастосування та забезпечення верховенства права. У зв'язку з цим дослідження юридичної терміносистеми набуває особливого теоретичного та практичного значення.

Перш ніж перейти до характеристики юридичної терміносистеми, необхідно з'ясувати зміст базових понять «термін» та «терміносистема», які є ключовими категоріями термінознавства як науки. Термінознавство являє собою галузь наукового знання, що займається загальнотеоретичними питаннями терміна, термінології та терміносистем [1, с. 12]. Становлення українського термінознавства має тривалу історію, теоретичні засади якого, на думку дослідників, були закладені ще у логіко-філософській концепції Г. Кониського у XVIII столітті [1, с. 9].

Етимологічно слово «термін» походить від латинського «terminus», що означає «межа», «кордон». У середньовіччі це слово набуло значення «визначення», «позначення» [1, с. 15]. В українському термінознавстві існує значна кількість визначень поняття «термін», що пояснюється складністю цього феномена та різними методологічними підходами до його вивчення.

На думку Н.В. Артикуци, юридичний термін – це слово або словосполучення, що виражає поняття з правової сфери суспільного життя і має визначення (дефініцію) у юридичній літературі, зокрема в законодавчих актах, юридичних словниках та науково-правових працях [2, с. 53]. При цьому юридичний термін співвідноситься з правовим поняттям як першоелементом правового знання і слугує його знаковою (мовною) моделлю, репрезентованою у звуковій і графічній формах.

М.І. Любченко розглядає юридичну термінологію як сукупність термінів, що використовуються для позначення понять юридичної науки та практики, закріплюються в законодавстві та застосовуються в правозастосовній діяльності [3, с. 45]. Дослідниця підкреслює, що юридична термінологія є невід’ємним елементом механізму правового регулювання, оскільки саме через терміни формулюються правові норми, визначаються права та обов’язки суб’єктів правовідносин.

Важливим є розмежування понять «термінологія» та «терміносистема». Під термінологією розуміють усю сукупність термінів, що склалася природним шляхом у певній галузі наукового знання [1, с. 22]. Натомість терміносистема – це організована на логічному та мовному рівні система спеціальних дефініцій, системний характер якої зумовлений логічними та мовними типами зав’язків між її елементами [4, с. 35]. Таким чином, терміносистема є результатом свідомої наукової систематизації термінології, тоді як термінологія може формуватися стихійно.

Юридична терміносистема України являє собою складне багаторівневе утворення, що відображає структуру правової системи та особливості правового регулювання суспільних відносин. Н.В. Артикуца визначає терміносистему права як організовану сукупність юридичних термінів, пов’язаних між собою ієрархічними, родо-видовими та синонімічними відношеннями на основі логіко-сміслових зав’язків між правовими поняттями [2, с. 58]. Терміносистема права має ядро, що охоплює основний

термінологічно-правовий фонд, та периферію, до якої належать суміжні з правом термінологічні ділянки.

Структура юридичної терміносистеми характеризується ієрархічністю, що виявляється у виділенні кількох рівнів термінів залежно від ступеня їх узагальненості та сфери застосування. У науковій літературі традиційно виокремлюють три основні рівні юридичних термінів: загальноправові, міжгалузеві та галузеві [3, с. 78].

Загальноправові терміни – це терміни, що використовуються в усіх галузях права і позначають найбільш загальні правові поняття та категорії. До них належать такі терміни, як «право», «закон», «норма права», «правовідносини», «суб'єкт права», «юридична відповідальність», «правопорушення» тощо. Ці терміни становлять основу юридичної терміносистеми і забезпечують єдність правової мови.

Міжгалузеві терміни використовуються у кількох суміжних галузях права. Прикладом можуть слугувати терміни «власність», «договір», «позов», «відповідач», «юридична особа», які застосовуються як у цивільному, так і в господарському, адміністративному та інших галузях права. Міжгалузеві терміни забезпечують взаємозв'язок між різними галузями права та сприяють системності правового регулювання.

Галузеві терміни позначають специфічні поняття окремих галузей права і, як правило, не використовуються за їх межами. Наприклад, терміни «вбивство», «крадіжка», «розбій» є специфічними для кримінального права; «шлюб», «аліменти», «усиновлення» – для сімейного права; «адміністративне стягнення», «адміністративний акт», «публічне адміністрування» – для адміністративного права [5, с. 156].

Окрім вертикальної ієрархії, юридична терміносистема характеризується й горизонтальною диференціацією за галузями права. Галузева диференціація юридичної термінології відображає структуру системи права України, яка поділяється на публічне та приватне право, а також на окремі галузі:

конституційне, адміністративне, цивільне, кримінальне, трудове, екологічне та інші галузі права.

Кожна галузь права формує власну галузеву терміносистему, яка, з одного боку, інтегрована до загальної юридичної терміносистеми, а з іншого – має специфічні особливості, зумовлені предметом та методом правового регулювання відповідної галузі. При цьому галузеві терміносистеми перебувають у постійній взаємодії, що виявляється в запозиченні термінів, їх переосмисленні та адаптації до потреб конкретної галузі.

Особливе значення для функціонування правової системи мають терміносистеми публічно-правових галузей, зокрема конституційного та адміністративного права. Конституційно-правова терміносистема охоплює терміни, що позначають основи конституційного ладу, права і свободи людини, організацію державної влади та місцевого самоврядування.

Адміністративно-правова терміносистема включає терміни, пов'язані з діяльністю органів виконавчої влади, державною службою, адміністративними процедурами та адміністративною відповідальністю [6, с. 77].

Важливою характеристикою юридичної терміносистеми є її відкритість та динамічність. Лексичний склад, внутрішня будова і межі терміносистеми права є рухливими, відкритими, перебувають у постійному розвитку та взаємодії з іншими терміносистемами, загальнонавчаною та некодифікованою правовою лексикою [2, с. 61]. Під впливом екстралінгвістичних (суспільно-політичних, економічних) та власне мовних чинників у терміносистемі постійно відбуваються лексико-семантичні зміни, процеси термінологізації та детермінологізації.

Функціонування юридичної терміносистеми забезпечується виконанням термінами низки важливих функцій. Дослідники виділяють такі основні функції юридичних термінів: номінативну (найменування правових понять), дефінітивну (визначення змісту понять), комунікативну (забезпечення професійної комунікації), регулятивну (участь у механізмі правового регулювання), пізнавальну (накопичення та передача правових знань) [3, с. 92].

Номінативна функція полягає у тому, що термін слугує мовним знаком для позначення відповідного правового поняття. Дефінітивна функція реалізується через здатність терміна фіксувати зміст поняття у формі визначення (дефініції). Комунікативна функція забезпечує обмін інформацією між учасниками правової комунікації. Регулятивна функція пов'язана з тим, що терміни є складовою правових норм, які регулюють суспільні відносини.

Пізнавальна функція полягає у здатності термінології акумулювати наукове знання та передавати його в часі та просторі.

Ефективність функціонування юридичної терміносистеми значною мірою залежить від дотримання вимог, що висуваються до юридичних термінів. У науковій літературі виділяють такі основні вимоги: точність (термін має точно передавати зміст поняття), однозначність (одному терміну повинно відповідати одне поняття), системність (термін має бути інтегрований до відповідної терміносистеми), відсутність синонімії (одне поняття має позначатися одним терміном), стилістична нейтральність [1, с. 48; 3, с. 108].

Водночас практика показує, що юридична терміносистема України не повною мірою відповідає зазначеним вимогам. Небажаними явищами в юридичній термінології є багатозначність (полісемія), синонімія, дублетність, варіативність, омонімія, експресивно-стилістична забарвленість [2, с. 65].

Оскільки юридична термінологія не є раціонально організованою, семіотично бездоганною системою, в термінознавстві постійно існує проблема упорядкування, уніфікації та стандартизації термінології.

Проблема упорядкування юридичної термінології набуває особливої гостроти в умовах активного реформування правової системи України та її адаптації до європейських стандартів. Процеси європейської інтеграції супроводжуються запозиченням нових термінів, перекладом та адаптацією європейської правничої термінології, що створює додаткові виклики для української юридичної терміносистеми.

Таким чином, юридична терміносистема України являє собою складне, ієрархічно організоване, динамічне утворення, що охоплює загальноправові,

міжгалузеві та галузеві терміни, об'єднані системними зв'язками та виконує важливі функції у механізмі правового регулювання. Структура юридичної терміносистеми відображає галузеву диференціацію системи права та характеризується відкритістю, що забезпечує її постійний розвиток відповідно до потреб правової практики. Дослідження термінології публічного управління та адміністрування передбачає врахування її місця в загальній структурі юридичної терміносистеми та взаємозв'язків з іншими галузевими терміносистемами.

1.2. Термінологія публічного управління та адміністрування: правова природа, ознаки, функції в механізмі правового регулювання

Термінологія публічного управління та адміністрування посідає особливе місце в юридичній терміносистемі України, що зумовлено специфікою предмета регулювання та тісним зв'язком цієї термінології з механізмом реалізації публічної влади. Дослідження правової природи, ознак та функцій термінології публічного управління та адміністрування є необхідною передумовою для розуміння її місця в юридичній терміносистемі та визначення шляхів її подальшого вдосконалення.

Перш за все, необхідно визначити саме поняття «термінологія публічного управління та адміністрування». Під цією термінологією слід розуміти систему спеціальних термінів, що використовуються для позначення понять і категорій, пов'язаних із організацією та функціонуванням публічної влади, діяльністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, наданням публічних послуг та реалізацією публічного інтересу. Ця термінологія є підсистемою ширшої адміністративно-правової термінології і водночас тісно пов'язана з конституційно-правовою термінологією.

Правова природа термінології публічного управління та адміністрування визначається кількома ключовими характеристиками. По-перше, ця термінологія має публічно-правовий характер, оскільки пов'язана з реалізацією

публічної влади та задоволенням публічного інтересу. Як слушно зазначається в науковій літературі, у юридичній термінології поняття «публічний» розкривається через словосполучення «публічна влада» та «публічне право», що вказує на джерело влади – народ країни [7, с. 43]. Відповідно, публічне управління та адміністрування є управлінням, що здійснюється в інтересах суспільства та за участю громадян.

По-друге, термінологія публічного управління та адміністрування характеризується тісним зв'язком з владними повноваженнями. Терміни цієї сфери позначають суб'єктів публічної адміністрації, їх компетенцію, форми та методи владної діяльності, процедури прийняття управлінських рішень тощо. Публічна влада, як зазначають дослідники, є легальною владою, що реалізує суспільні інтереси людей певного територіального утворення [8, с. 15].

По-третє, ця термінологія має нормативно-правову обумовленість. Значна частина термінів публічного управління та адміністрування закріплена в Конституції України, законах, підзаконних нормативно-правових актах і набуває правового значення саме завдяки такому закріпленню. Нормативне визначення термінів є важливим інструментом правового регулювання, оскільки забезпечує однозначність правових приписів та їх належне застосування.

По-четверте, термінологія публічного управління та адміністрування характеризується міжгалузевим характером. Вона використовується не лише в адміністративному праві, а й у конституційному, фінансовому праві, у сфері регулювання місцевого самоврядування тощо. Це зумовлює необхідність узгодження термінології між різними галузями законодавства та створює передумови для термінологічних колізій.

Термінологія публічного управління та адміністрування характеризується низкою специфічних ознак, що відрізняють її від інших галузевих терміносистем у сфері права.

Першою суттєвою ознакою є системність термінології. Терміни публічного управління та адміністрування утворюють цілісну систему, елементи якої

перебувають у логічних та семантичних зв'язках. Так, терміни «публічна влада», «публічне управління», «публічне адміністрування», «публічна адміністрація», «публічна служба», «публічні послуги» утворюють понятійний ряд, об'єднаний спільним кореневим елементом «публічний». Системність термінології забезпечує логічну узгодженість понятійного апарату та сприяє ефективному правовому регулюванню [9, с. 112].

Другою ознакою є динамічність термінології. Термінологія публічного управління та адміністрування перебуває в процесі постійного розвитку та оновлення, що відображає трансформацію самої системи публічного управління. Як зазначають дослідники, трансформаційні процеси в Україні зумовили перехід від поняття «державне управління» до понять «публічне адміністрування» та «публічне управління» [10, с. 33]. Цей процес супроводжується появою нових термінів, переосмисленням існуючих та виведенням з ужитку застарілих понять.

Третьою ознакою є поліфункціональність термінології. Терміни публічного управління та адміністрування виконують не лише номінативну функцію (позначення понять), а й низку інших функцій, пов'язаних з механізмом правового регулювання. Вони є інструментом формулювання правових норм, засобом правової комунікації, елементом правозастосовної діяльності.

Четвертою ознакою є запозичуваність термінології. Значна частина термінів публічного управління та адміністрування запозичена з іноземних мов, передусім з англійської (public administration, public management, governance, public service тощо). Це пояснюється тим, що сучасна концепція публічного управління сформувалася переважно в західній науковій традиції, і її імплементація в Україні супроводжується запозиченням відповідного термінологічного апарату [11, с. 9].

П'ятою ознакою є доктринальна неузгодженість термінології. Незважаючи на широке використання термінів публічного управління та адміністрування, у науковій літературі відсутня єдність щодо їх визначення та співвідношення. Як

слушно зазначає Н.В. Філіпова, питання співвідношення публічного управління та публічного адміністрування оминається стороною в науці і практиці, термінологія вживається без достатнього пояснення та розмежування [12]. Така ситуація виникла внаслідок запозичення термінів без ретельного осмислення їх змісту та співвідношення.

Функції термінології публічного управління та адміністрування в механізмі правового регулювання є різноманітними та відображають її роль як елемента правової системи.

Номінативна функція полягає у позначенні понять та категорій сфери публічного управління та адміністрування. Завдяки цій функції терміни слугують мовними знаками для відповідних правових понять, забезпечуючи можливість їх використання в нормативних текстах, наукових працях та правозастосовній практиці. Номінативна функція є базовою, оскільки без неї неможливе виконання інших функцій термінології.

Дефінітивна функція полягає у визначенні змісту понять публічного управління та адміністрування. Ця функція реалізується через формулювання легальних та доктринальних дефініцій термінів. Законодавчі дефініції, закріплені у нормативно-правових актах, набувають обов'язкового характеру і повинні однаково застосовуватися всіма суб'єктами права. Так, Закон України «Про державну службу» містить визначення таких термінів, як «державна служба», «державний службовець», «посада державної служби» тощо [13, ст. 1].

Комунікативна функція полягає у забезпеченні професійної правової комунікації у сфері публічного управління та адміністрування. Спільна термінологія є необхідною умовою ефективного обміну інформацією між суб'єктами публічного управління, між органами влади та громадянами, між науковцями та практиками. Порушення комунікативної функції внаслідок термінологічної неузгодженості призводить до непорозумінь та помилок у правозастосуванні.

Регулятивна функція полягає у тому, що терміни є невід'ємним елементом правових норм, які регулюють відносини у сфері публічного управління та адміністрування. Правова норма формується за допомогою термінів, і від точності та однозначності останніх залежить ефективність правового регулювання. Як зазначають дослідники, без правових актів не може бути публічного управління як такого, водночас без них правова система держави втрачає своє регулююче призначення у сфері дій публічної адміністрації [14].

Пізнавальна функція полягає у тому, що термінологія акумулює наукове знання про публічне управління та адміністрування і забезпечує його передачу. Система термінів відображає рівень розвитку науки, фіксує наукові досягнення та слугує основою для подальших досліджень. Зміна термінології часто свідчить про зміну наукових парадигм та підходів до розуміння явищ публічного управління.

Інтеграційна функція полягає у забезпеченні взаємодії української термінології публічного управління з термінологією інших країн та міжнародних організацій. В умовах європейської інтеграції України ця функція набуває особливого значення, оскільки адаптація національного законодавства до *acquis communautaire* ЄС передбачає і термінологічну гармонізацію. Такі терміни, як «належне урядування» (*good governance*), «публічні послуги» (*public services*), «адміністративний акт» (*administrative act*), «адміністративна процедура» (*administrative procedure*) поступово інтегруються в українську юридичну терміносистему [15, с. 196].

Важливим аспектом характеристики термінології публічного управління та адміністрування є визначення джерел її формування. До основних джерел формування цієї термінології належать:

Законодавство України – нормативно-правові акти є першочерговим джерелом термінології, оскільки закріплюють терміни та їх визначення на офіційному рівні. Конституція України, закони, підзаконні акти містять численні терміни сфери публічного управління.

Правова доктрина – наукові праці з адміністративного права та публічного управління є важливим джерелом термінотворення. Науковці пропонують нові терміни, уточнюють зміст існуючих, систематизують термінологію.

Практика публічного управління – реальна діяльність органів публічної влади породжує потребу в нових термінах для позначення нових явищ та процесів. Так, реформа децентралізації зумовила появу таких термінів, як «об'єднана територіальна громада», «центр надання адміністративних послуг», «старостинський округ» тощо.

Запозичення з іноземних мов – значна частина термінології публічного управління запозичена з англійської мови, що пов'язано з впливом західної традиції публічного адміністрування. При цьому запозичення відбувається як шляхом прямого перенесення термінів (менеджмент, адміністрування), так і шляхом калькування (публічне управління – *public management*, належне урядування – *good governance*).

Переосмислення існуючих термінів – частина термінології формується шляхом надання нового змісту вже існуючим термінам. Так, термін «адміністрування», який раніше мав переважно негативну конотацію (бюрократизм, формалізм), набув нового значення як позначення позитивної управлінської діяльності.

Таким чином, термінологія публічного управління та адміністрування має специфічну правову природу, що визначається її публічно-правовим характером, зв'язком з владними повноваженнями, нормативно-правовою обумовленістю та міжгалузевим характером. Ця термінологія характеризується системністю, динамічністю, поліфункціональністю, запозичуваністю та доктринальною неузгодженістю. У механізмі правового регулювання термінологія публічного управління та адміністрування виконує номінативну, дефінітивну, комунікативну, регулятивну, пізнавальну та інтеграційну функції, що підтверджує її важливу роль у правовій системі України.

1.3. Доктринальне розмежування понять «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування» та «публічна служба»

Однією з ключових проблем сучасної адміністративно-правової науки України є відсутність чіткого розмежування базових понять, що використовуються для позначення управлінської діяльності у публічній сфері. Терміни «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування» та «публічна служба» нерідко вживаються як синоніми або підміняють один одного, що призводить до плутанини як у науковому дискурсі, так і в законодавчій та правозастосовній практиці. Доктринальне розмежування цих понять є необхідною передумовою для формування узгодженої термінології публічного управління та її належної інтеграції в юридичну терміносистему України.

Поняття «державне управління» є традиційним для вітчизняної правової науки та має глибоке історичне коріння. Це поняття сформувалося в радянській адміністративно-правовій доктрині і тривалий час було домінуючим у вітчизняному правознавстві. Видатний український адміністративіст В.Б. Авер'янов визначав державне управління як особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснюється окремою системою спеціальних державних органів – органів виконавчої влади [16, с. 17].

У вузькому значенні державне управління розглядається як діяльність органів виконавчої влади, спрямована на організацію виконання законів та інших нормативно-правових актів. Це управління характеризується владно-розпорядчим характером, ієрархічністю, підзаконністю та спрямованістю на реалізацію функцій держави. Суб'єктами державного управління виступають виключно державні органи, передусім органи виконавчої влади [17, с. 43].

У широкому значенні державне управління охоплює діяльність усіх гілок державної влади, спрямовану на організацію суспільного життя та забезпечення функціонування державного механізму. За такого підходу державне управління включає не лише виконавчо-розпорядчу діяльність, а й законодавчу, судову та контрольно-наглядову діяльність державних органів.

Характерними ознаками державного управління є: владний характер, що впливає з державної волі та забезпечується державним примусом; виконавчо-розпорядчий характер діяльності; підзаконність, тобто здійснення на основі та на виконання законів; ієрархічність побудови системи органів управління; спрямованість на реалізацію завдань і функцій держави [18, с. 33].

Водночас концепція державного управління зазнає критики з боку прихильників нових підходів до організації публічної влади. Як зазначають дослідники, державне управління належить до авторитарного виду управління, оскільки базується переважно на механізмах примусу та ієрархічного підпорядкування [19, с. 35]. Об'єктом впливу при державному управлінні виступає насамперед сама держава та її апарат, а інтереси громадян часто відходять на другий план.

Поняття «публічне управління» є відносно новим для української правової науки та прийшло з західної традиції публічного адміністрування. Англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 році вперше використав термін «public management», визначивши публічне управління як пошук найкращого способу використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [20, с. 15].

На відміну від державного управління, публічне управління має ширший суб'єктний склад. Воно охоплює діяльність не лише державних органів, а й органів місцевого самоврядування, громадських організацій, інших інституцій громадянського суспільства, що беруть участь у вирішенні суспільних справ. Як слушно зазначає О.Ю. Оболенський, публічне управління є різновидом суспільно корисної діяльності, який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, у тому числі органами державної влади та місцевого самоврядування [21, с. 28].

Ключовою відмінністю публічного управління від державного є його демократичний характер. Публічне управління передбачає активну участь громадян у процесі прийняття управлінських рішень, прозорість діяльності органів влади, підзвітність публічних службовців суспільству. При цьому більш повною мірою мають використовуватися позапримусові механізми впливу, на

відміну від державного управління, яке базується переважно на механізмах примусу [22, с. 36].

У європейському дискурсі поняття «публічне управління» охоплює три виміри: урядування (governance) як процес колективного вироблення та реалізації стратегічних рішень на основі механізмів консенсусу; адміністрування (administration) як чіткий розподіл повноважень і обов'язків між учасниками процесу; менеджмент (management) як застосування сучасних управлінських технологій [23, с. 109].

Таким чином, публічне управління можна визначити як практичний, організуючий і регулюючий вплив органів публічної влади на суспільну і приватну життєдіяльність громадян з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що спирається на владні повноваження та здійснюється в інтересах суспільства.

Поняття «публічне адміністрування» походить від англійського «public administration» і є ще одним ключовим терміном у сфері публічного управління. Однак у науковій літературі та практиці спостерігається значна плутанина щодо співвідношення понять «публічне управління» та «публічне адміністрування».

Дослідники відзначають, що дуже часто два різних терміни – «публічне адміністрування» і «публічне управління» – перекладаються з англійської мови на українську як «державне управління». Проте це просто дві різні теорії та концепції, які не слід ототожнювати [24, с. 42]. Така ситуація виникла внаслідок запозичення термінів з іноземних мов без ретельного осмислення їх змісту та співвідношення.

Публічне адміністрування у вузькому розумінні розглядається як професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду. Це практична, організаційна діяльність, пов'язана з виконанням законів та підзаконних актів. У широкому розумінні публічне адміністрування охоплює всю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу [25, с. 385].

На думку В.М. Мартиненка, публічне адміністрування є формою реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування через свої виконавчі структури. Отже, публічне адміністрування поєднує державне та публічне управління, складає сукупність інституцій та органів виконавчої влади, які реалізують рішення уряду [26].

Згідно з Енциклопедією державного управління, публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку [27, с. 216].

Таким чином, співвідношення понять «публічне управління» та «публічне адміністрування» можна визначити наступним чином: публічне управління є ширшим поняттям, що охоплює стратегічний рівень прийняття рішень, формування політики та визначення цілей розвитку. Публічне адміністрування є складовою публічного управління і полягає у практичній реалізації прийнятих рішень, виконанні законів та підзаконних актів, наданні публічних послуг.

Ще одним важливим поняттям у досліджуваній сфері є «публічна служба». Це поняття характеризує кадровий аспект публічного управління та адміністрування, тобто діяльність осіб, які професійно займаються реалізацією функцій публічної влади.

Вперше термін «публічна служба» на законодавчому рівні в сучасній Україні був використаний Кодексом адміністративного судочинства України 2005 року, де визначено, що публічна служба — це 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 [28, ст. 4].

Поняття «публічна служба» є ширшим, ніж «державна служба». Якщо державна служба охоплює лише діяльність у державних органах, то публічна служба включає також службу в органах місцевого самоврядування, діяльність

на політичних посадах та інші види публічної діяльності. Як зазначає В.Я. Малиновський, для вітчизняної юридичної науки поняття «публічна служба» є порівняно новим, і за сучасних умов існують різні підходи до його розуміння [29, с. 45].

Закон України «Про державну службу» 2015 року визначає державну службу як публічну, професійну, політично неупереджену діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави [13, ст. 1]. Таке визначення прямо вказує на те, що державна служба є різновидом публічної служби, а не самостійним явищем.

На підставі аналізу наукової літератури та законодавства можна виділити такі основні відмінності між державною та публічною службою: за суб'єктом складом – державна служба здійснюється в державних органах, тоді як публічна служба охоплює також органи місцевого самоврядування та інші публічні інституції; за характером діяльності – державна служба має переважно виконавчо-розпорядчий характер, тоді як публічна служба може включати й політичну діяльність; за джерелом повноважень – державна служба реалізує повноваження держави, тоді як публічна служба може реалізовувати повноваження територіальних громад, громадських організацій тощо [30].

Узагальнюючи результати доктринального аналізу, можна запропонувати таке співвідношення досліджуваних понять:

Державне управління – це виконавчо-розпорядча діяльність органів виконавчої влади, спрямована на організацію виконання законів та реалізацію функцій держави. Характеризується владним, ієрархічним характером та спрямованістю переважно на державні інтереси.

Публічне управління – це ширше поняття, що охоплює діяльність усіх суб'єктів публічної влади (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інституцій громадянського суспільства), спрямовану на вирішення суспільних справ в інтересах громадян. Характеризується демократичним характером та орієнтацією на публічний інтерес.

Публічне адміністрування – це практична, організаційна діяльність суб'єктів публічної влади, спрямована на реалізацію рішень, прийнятих у процесі публічного управління. Є складовою публічного управління та охоплює виконання законів, надання публічних послуг, здійснення адміністративних процедур.

Публічна служба – це професійна діяльність осіб на посадах в органах державної влади, органах місцевого самоврядування та інших публічних інституціях, спрямована на реалізацію функцій публічної влади. Охоплює державну службу, службу в органах місцевого самоврядування та інші види публічної діяльності.

Важливо зазначити, що зазначені поняття перебувають у системному взаємозв'язку. Державне управління є історично першою формою організації управління у публічній сфері, яка в умовах демократизації трансформується в публічне управління. Публічне адміністрування є практичним інструментом реалізації публічного управління. Публічна служба забезпечує кадровий потенціал для здійснення як публічного управління, так і публічного адміністрування.

Проблема полягає в тому, що в українському законодавстві досі відсутні легальні визначення понять «публічне управління» та «публічне адміністрування». Постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р. № 266 затверджено галузь знань «Публічне управління та адміністрування» та відповідну спеціальність, однак нормативне визначення цих понять відсутнє [31]. Така ситуація створює підстави для різних інтерпретацій та призводить до термінологічної неузгодженості в законодавстві та науковому дискурсі.

Таким чином, доктринальне розмежування понять «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування» та «публічна служба» є важливим завданням для української адміністративно-правової науки. Відсутність чіткого розмежування цих понять негативно впливає на якість законодавства та ефективність правозастосування. Для подолання термінологічної невизначеності необхідним є законодавче закріплення

визначень базових понять сфери публічного управління з урахуванням європейського досвіду та національної правової традиції.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1

Проведене дослідження теоретико-правових засад термінології публічного управління та адміністрування в контексті юридичної терміносистеми дозволяє сформулювати такі висновки:

Юридична терміносистема України являє собою складне, ієрархічно організоване, динамічне утворення, що охоплює загальноправові, міжгалузеві та галузеві терміни, об'єднані системними логіко-смысловими зв'язками.

Структура юридичної терміносистеми відображає галузеву диференціацію системи права та характеризується відкритістю, що забезпечує її постійний розвиток відповідно до потреб правової практики. Юридичні терміни виконують номінативну, дефінітивну, комунікативну, регулятивну та пізнавальну функції, що підтверджує їх важливу роль у механізмі правового регулювання. Водночас юридична терміносистема України не є бездоганною – їй притаманні такі негативні явища, як полісемія, синонімія, дублетність та термінологічна неузгодженість.

Термінологія публічного управління та адміністрування має специфічну правову природу, що визначається її публічно-правовим характером, зв'язком з владними повноваженнями, нормативно-правовою обумовленістю та міжгалузевим характером. Ця термінологія характеризується системністю, динамічністю, поліфункціональністю, запозичуваністю та доктринальною неузгодженістю. Основними джерелами формування термінології публічного управління є законодавство України, правова доктрина, практика публічного управління та запозичення з іноземних мов, передусім англійської. У механізмі правового регулювання термінологія публічного управління виконує номінативну, дефінітивну, комунікативну, регулятивну, пізнавальну та інтеграційну функції.

Базові поняття сфери публічного управління – «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування» та «публічна служба» – потребують чіткого доктринального розмежування. Державне управління є традиційним поняттям, що позначає виконавчо-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади та характеризується владним, ієрархічним характером.

Публічне управління є ширшим поняттям, що охоплює діяльність усіх суб'єктів публічної влади, включаючи органи місцевого самоврядування та інституції громадянського суспільства, і характеризується демократичним характером та орієнтацією на публічний інтерес. Публічне адміністрування є складовою публічного управління та полягає у практичній реалізації прийнятих управлінських рішень. Публічна служба характеризує кадровий аспект публічного управління та є ширшим поняттям, ніж державна служба.

Проблемою сучасної української адміністративно-правової науки та законодавства є відсутність легальних визначень понять «публічне управління» та «публічне адміністрування». Незважаючи на те, що ці терміни широко використовуються в науковому дискурсі та освітній діяльності (зокрема, існує спеціальність «Публічне управління та адміністрування»), їх нормативне закріплення відсутнє. Така ситуація створює підстави для різних інтерпретацій, термінологічних колізій та негативно впливає на якість правового регулювання у сфері публічного управління.

Термінологія публічного управління та адміністрування перебуває на етапі активного становлення, що зумовлено трансформацією системи публічного управління в Україні та процесами європейської інтеграції. Адаптація національного законодавства до *acquis communautaire* ЄС супроводжується запозиченням та інтеграцією європейських термінів, таких як «належне урядування», «публічні послуги», «адміністративний акт», «адміністративна процедура». Це вимагає науково обґрунтованого підходу до термінологічної гармонізації з урахуванням як європейського досвіду, так і національної правової традиції.

РОЗДІЛ 2.

ГЕНЕЗИС ТА ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ РОЗВИТОК ТЕРМІНОЛОГІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Становлення термінологічного апарату державного управління в українському праві: від витоків до 1991 року

Дослідження генезису термінології публічного управління та адміністрування потребує звернення до витоків української державності та національного права, оскільки термінологія права формується одночасно з виникненням самого права і відображає особливості державно-правового розвитку суспільства на різних історичних етапах. Становлення термінологічного апарату державного управління в Україні відбувалось у надзвичайно складних і несприятливих історико-політичних умовах, зумовлених тривалим періодом бездержавності української нації та перебуванням українських земель у складі різних імперій [32].

Відповідно до науково обґрунтованої періодизації історії української юридичної термінології, запропонованої Н.В. Артикуцою, можна виокремити кілька основних етапів її становлення: давньоруський період (IX–XIV ст.), литовсько-польська доба (XIV–XVII ст.), козацько-гетьманська доба (середина XVII – кінець XVIII ст.), період перебування українських земель у складі Російської та Австро-Угорської імперій (кінець XVIII – початок XX ст.), період українських національно-визвольних змагань (1917–1921 рр.), радянський період (1922–1991 рр.) [33]. Кожен з цих періодів характеризувався специфічними умовами розвитку державно-правових інститутів та відповідно термінологічним апаратом їх позначення.

Давньоруський період (IX–XIV ст.) є початковим етапом формування юридичної термінології на українських землях. У цей час закладаються основи вітчизняного права, що знаходять своє відображення у Договорах Русі з Візантією 907, 911 та 944 років, де згадується так званий «Закон Руський» –

звичаєве право східних слов'ян [34]. Найвизначнішою пам'яткою права цього періоду є «Руська Правда» – перший кодифікований збірник юридичних норм Київської Русі, укладений за часів Ярослава Мудрого (1016–1054 рр.) та доповнений його нащадками [35].

«Руська Правда» містить значний масив юридичної термінології, що позначає різні аспекти державного управління та суспільного життя. У цьому документі фіксуються терміни на позначення органів влади та посадових осіб: «князь», «віче», «боярин», «тіун», «вирник», «мостник», «ябедник» (донощик) тощо. Терміни «верв» (громада), «головщина» (відкуп за вбивство), «віра» (штраф на користь князя), «продаж» (штраф за інші злочини), «послухи» та «видоки» (свідки різних категорій) свідчать про досить розвинену систему правового регулювання суспільних відносин [36].

Важливо зауважити, що управлінська термінологія Київської Русі формувалася на основі слов'янської мовної традиції з незначними запозиченнями з грецької мови (переважно через посередництво церковнослов'янської). Система державного управління Київської Русі включала князівську владу, боярську раду та народне віче. Князь здійснював верховну владу, однак його повноваження обмежувалися договірними відносинами з громадою [37]. Термін «управління» у сучасному розумінні в цей період ще не вживався – натомість використовувалися поняття «порядкування», «відання», «управа» (у значенні справедливості, правосуддя).

Литовсько-польська доба (XIV–XVII ст.) позначилася входженням українських земель до складу Великого князівства Литовського, а згодом – Речі Посполитої. Цей період характеризується значним впливом литовського та польського права на розвиток української юридичної термінології. Визначними правовими пам'ятками цієї доби є Судебник Казимира IV (1468 р.) та три редакції Литовського Статуту (1529, 1566, 1588 рр.), які багато в чому спиралися на правові традиції «Руської Правди» [38].

У термінології державного управління цього періоду з'являються нові поняття, запозичені з польської та латинської мов: «воевода», «каштелян»,

«староста», «підстароста», «урядник», «возний» (судовий виконавець). Термін «уряд» набуває значення посади, службового становища, а також органу влади. Поняття «магістрат» використовується для позначення органів міського самоврядування, що діяли на основі Магдебурзького права [39]. Водночас зберігаються традиційні українські терміни на позначення громадського самоврядування: «громада», «копа» (судова громада), «отаман».

Козацько-гетьманська доба (середина XVII – кінець XVIII ст.) стала періодом відродження української державності та формування оригінальної системи козацького управління. Держава Богдана Хмельницького – Гетьманщина – мала власну адміністративно-територіальну організацію (полково-сотенний устрій), систему органів влади та управління [40].

Термінологія державного управління козацької доби поєднувала традиційні українські, польські та частково татарські елементи. Вищим органом влади була Генеральна (загальна) військова рада, а пізніше – Рада генеральної старшини. Виконавча влада належала гетьману. Центральними органами управління були: Генеральна військова канцелярія, Генеральний суд, Генеральна скарбниця [41].

У цей період формується розгалужена система термінів на позначення посадових осіб: «гетьман», «кошовий отаман», «генеральний обозний», «генеральний суддя», «генеральний писар», «генеральний осавул», «генеральний хорунжий», «полковник», «сотник», «городовий отаман». Термін «управління» починає вживатися у значенні, близькому до сучасного, хоча частіше використовуються синонімічні конструкції: «порядкування справами», «відання», «завідування» [42].

Визначною пам'яткою козацького права є «Права, за якими судиться малоросійський народ» (1743 р.) – систематизований збірник норм права Гетьманщини. Цей документ містить багату юридичну термінологію, зокрема терміни на позначення органів влади та управління, посадових осіб, адміністративних процедур. Після ліквідації Гетьманщини (1764 р.) та

Запорозької Січі (1775 р.) українські землі втрачають автономію та інкорпорується до складу Російської імперії [43].

Період перебування у складі імперій (кінець XVIII – початок XX ст.) характеризується втратою Україною власної державності та витісненням української мови з офіційного вжитку. На підросійській Україні термінологія державного управління формується виключно російською мовою, а українська мова зазнає офіційних заборон (Валуєвський циркуляр 1863 р., Емський указ 1876 р.) [44].

На західноукраїнських землях, що перебували у складі Австро-Угорської імперії, ситуація була дещо сприятливішою. У другій половині XIX ст. українська мова отримує обмежені права у сфері освіти та адміністрації. У цей період активізується діяльність Наукового товариства імені Шевченка (засноване у 1873 р.), яке долучається до розробки української наукової, зокрема правничої, термінології. Видаються перші українські юридичні словники та підручники [45].

Період українських національно-визвольних змагань (1917–1921 рр.) став переломним етапом у розвитку української юридичної термінології взагалі та термінології державного управління зокрема. Проголошення Української Народної Республіки (листопад 1917 р.) створило необхідні передумови для офіційного впровадження української мови в усі сфери державного і суспільного життя, включаючи законодавство та державне управління [46].

III Універсал Української Центральної Ради (20 листопада 1917 р.) визначив територіальні межі УНР та окреслив програму державного будівництва. У тексті Універсалу використовуються українські терміни на позначення органів влади: «Українська Центральна Рада» – представницький орган, «Генеральний Секретаріат» – уряд, «Генеральні секретарі» – міністри. Термін «Генеральний секретаріат судових справ» позначав орган, що мав здійснити «всі необхідні заходи щодо впорядкування судової сфери УНР» [47].

За часів Гетьманату П. Скоропадського (квітень–грудень 1918 р.) урядом виступала «Рада Міністрів» на чолі з «Отаманом», а центральні органи

управління отримали назву «Міністерства». Закон про тимчасовий державний устрій України закріплював повноваження гетьмана як верховного правителя та визначав структуру органів державної влади [48]. У цей період було засновано Українську академію наук (листопад 1918 р.), що започаткувала системну роботу з упорядкування української наукової термінології.

Західноукраїнська Народна Республіка (ЗУНР), проголошена 13 листопада 1918 р., мала власну систему органів влади. Вищим органом виступала Українська Національна Рада, виконавчим органом – Державний Секретаріат на чолі з Президентом. Терміни «Державний секретар» використовувались для позначення керівників центральних органів управління [49].

Акт Злуки УНР і ЗУНР (22 січня 1919 р.) засвідчив прагнення українців до створення єдиної соборної держави. Конституція УНР, ухвалена 29 квітня 1918 р., закріпила принцип децентралізації державного управління, визначила статус найвищих органів влади: Всенародних Зборів (парламент), Ради Народних Міністрів (уряд), Генерального Суду [50].

Значний внесок у розвиток української юридичної термінології у цей період здійснили науковці та діячі національного руху. Зокрема, активно працювали термінологічні комісії при Українському науковому товаристві в Києві та Науковому товаристві імені Шевченка у Львові. Видавалися юридичні словники та збірники законодавства українською мовою. Однак поразка національно-визвольних змагань та встановлення радянської влади перервали цей процес [51].

Радянський період (1922–1991 рр.) характеризується докорінною зміною концептуальних засад державного управління та відповідної термінології. На зміну національній державності приходить радянська модель, що базувалася на принципах диктатури пролетаріату, демократичного централізму, керівної ролі комуністичної партії. Терміносистема державного управління формувалася відповідно до ідеологічних настанов марксизму-ленінізму та значною мірою запозичувалася з російської мови [52].

Конституція УСРР 1919 р. закріпила радянську систему державного управління. Вищим органом влади проголошувалися Ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, що зосереджували у своїх руках законодавчу та виконавчу владу (принцип єдності влади). Центральним органом влади був Всеукраїнський з'їзд Рад, у період між з'їздами – Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет (ВУЦВК). Виконавчим органом виступала Рада Народних Комісарів (РНК) [53].

У термінології радянського державного управління з'являються специфічні поняття: «Ради» (як форма організації влади), «народний комісаріат» (згодом «міністерство»), «народний комісар», «виконавчий комітет», «радянське будівництво», «державний апарат», «номенклатура». Термін «державне управління» стає домінуючим для позначення виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів і витісняє інші синонімічні конструкції [54].

Конституція УРСР 1929 р. зафіксувала подальші зміни у системі державного управління, пов'язані з реформою адміністративно-територіального устрою. Постановою ВУЦВК і РНК УРСР від 2 вересня 1930 р. «Про ліквідацію округів та перехід на двоступеневу систему управління» було запроваджено нову модель адміністративно-територіальної організації. У 1932 р. здійснено перехід на триступеневу систему: район – область – центр [55].

У 1936-1937 рр. приймаються нові конституції СРСР та УРСР, що закріплюють остаточне оформлення тоталітарної моделі державного управління. Ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів перейменовуються на Ради депутатів трудящих. Рада Народних Комісарів у 1946 р. реорганізується в Раду Міністрів, народні комісаріати – у міністерства. Ці термінологічні зміни відображали формальне зближення радянської системи управління з загальноприйнятою міжнародною практикою [56].

Конституція УРСР 1978 р. вводить термін «Ради народних депутатів» замість «Рад депутатів трудящих», що мало підкреслити загальнонародний характер радянської влади. Система державного управління включала союзне, союзно-республіканське та республіканське управління. Центральними

органами державного управління УРСР виступали Рада Міністрів УРСР та союзно-республіканські і республіканські міністерства й державні комітети [57].

Протягом усього радянського періоду термінологія державного управління формувалася під жорстким ідеологічним контролем та значним впливом російської мови. Багато термінів були калькованими перекладами з російської або безпосередніми запозиченнями. Поняття «публічне управління» та «публічне адміністрування» в радянському праві не використовувались, оскільки вони асоціювалися з «буржуазною» концепцією публічної влади, що не відповідала марксистсько-ленінській доктрині [58].

Водночас у радянський період було здійснено значний внесок у розробку теорії державного управління. Праці В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.В. Цветкова та інших українських вчених заклали теоретичні основи науки адміністративного права та державного управління в Україні. Проте їхня діяльність відбувалася в умовах ідеологічних обмежень, що не дозволяло критично переосмислювати радянську модель управління та звертатися до західного досвіду [59].

Таким чином, становлення термінологічного апарату державного управління в українському праві від витоків до 1991 р. пройшло кілька історичних етапів, кожен з яких характеризувався специфічними політико-правовими умовами. Найбільш сприятливими для формування національної термінології були періоди існування української державності: Київська Русь, Козацько-гетьманська доба, Українська революція 1917–1921 рр. Тривале перебування українських земель у складі імперій та радянський період негативно позначилися на розвитку національної юридичної термінології, зумовивши її значну залежність від російської мови та ідеологічні деформації. Здобуття Україною незалежності у 1991 р. відкрило нові можливості для розвитку національної термінології державного управління на демократичних засадах.

2.2. Формування термінології публічного управління в законодавстві незалежної України (1991–2014 рр.)

Проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р. відкрило нову сторінку в історії вітчизняного державотворення та створило необхідні передумови для формування національної термінології публічного управління на демократичних засадах. Перехід від радянської моделі державного управління до побудови суверенної демократичної держави вимагав не лише інституційних перетворень, а й суттєвого оновлення термінологічного апарату, яким оперують законодавство та правова доктрина.

Аналізуючи період 1991–2014 рр., можна виокремити кілька етапів формування термінології публічного управління в українському законодавстві, кожен з яких характеризується специфічними особливостями термінологічного розвитку: перехідний етап (1991–1996 рр.), етап конституційного закріплення (1996–1998 рр.), етап адміністративної реформи (1998–2005 рр.) та етап поступової модернізації (2005–2014 рр.).

Перехідний етап (1991–1996 рр.) характеризувався збереженням значної частини радянської термінології за умов поступового впровадження нових термінів, що відповідали демократичним принципам організації державної влади. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. та Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. закріпили принципово нову концепцію державного управління, засновану на народному суверенітеті та поділі влади [60].

Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 7 грудня 1990 р. вперше на законодавчому рівні закріпив термін «місцеве самоврядування» та розмежував поняття «місцеве самоврядування» і «регіональне самоврядування». Хоча цей закон ще зберігав радянську термінологію («Ради народних депутатів»), він став важливим кроком до формування сучасної термінології у сфері територіальної організації влади [61].

Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. став першим спеціальним законодавчим актом, що врегулював відносини у сфері державної служби незалежної України. Цей закон увів у правовий обіг термін «державна служба», визначивши її як «професійну діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави» [62, ст. 1]. Закон також закріпив поняття «державний службовець», «посадова особа», «посада», «ранг державного службовця», що сформували базовий термінологічний апарат інституту державної служби.

У цей період зберігалася термінологічна невизначеність щодо співвідношення понять «державне управління» та «виконавча влада». Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 18 квітня 1991 р. (в редакції 1991 р.) визначав уряд як «найвищий орган державного управління України», що відображало традиційний радянський підхід. Водночас поступово впроваджувалася нова термінологія, пов'язана з принципом поділу влади: «законодавча влада», «виконавча влада», «судова влада» [63].

Етап конституційного закріплення (1996–1998 рр.) ознаменувався прийняттям Конституції України 28 червня 1996 р., яка закріпила основи конституційного ладу та визначила систему органів державної влади. Конституція запровадила чітку термінологію на позначення органів виконавчої влади: «Кабінет Міністрів України» (вищий орган у системі органів виконавчої влади), «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», «місцеві державні адміністрації». Термін «державне управління» в Конституції не вживається, натомість використовується поняття «виконавча влада» [64].

Важливим термінологічним нововведенням Конституції стало закріплення поняття «місцеве самоврядування» як права «територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [64, ст. 140].

Конституція також увела терміни «територіальна громада», «сільська, селищна, міська рада», «сільський, селищний, міський голова», «виконавчі органи ради», «обласна та районна рада».

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. розвинув конституційні положення та сформував розгорнуту термінологію місцевого самоврядування. У статті 1 Закону закріплено визначення понять: «територіальна громада», «адміністративно-територіальна одиниця», «місцевий референдум», «загальні збори», «органи самоорганізації населення», «посадова особа місцевого самоврядування», «делеговані повноваження», «право комунальної власності», «бюджет місцевого самоврядування», «районні та обласні бюджети», «поточний бюджет», «бюджет розвитку», «мінімальний бюджет місцевого самоврядування», «мінімальний рівень соціальних потреб» тощо [65, ст. 1].

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. врегулював статус місцевих органів виконавчої влади та закріпив відповідну термінологію: «обласна, районна державна адміністрація», «голова місцевої державної адміністрації», «заступник голови», «структурні підрозділи» тощо [66].

Етап адміністративної реформи (1998–2005 рр.) розпочався з прийняття Указу Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. Концепція адміністративної реформи визначила основні напрями трансформації системи державного управління та окреслила нові підходи до термінологічного забезпечення реформаційних процесів [67].

Концепція адміністративної реформи передбачала: «формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг» [67]. У цьому документі

вперше на офіційному рівні використано термін «адміністративні послуги», який згодом набув широкого поширення в законодавстві та доктрині.

У 2001-2004 рр. було прийнято низку указів Президента України щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, які запровадили нову класифікацію цих органів: міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Ця класифікація відображала функціональний підхід до організації виконавчої влади та сприяла уточненню відповідної термінології [68].

Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. став важливою віхою у розвитку термінології публічного управління. У статті 3 КАС України вперше на законодавчому рівні закріплено легальне визначення терміна «публічна служба», під якою розуміється «діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [69, ст. 3].

КАС України також закріпив інші важливі терміни: «суб'єкт владних повноважень» (орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій), «публічно-правові відносини», «адміністративний договір», «нормативно-правовий акт», «індивідуальний акт» [69]. Введення терміна «суб'єкт владних повноважень» стало важливим кроком до формування сучасної термінології публічного управління, оскільки це поняття охоплює всіх суб'єктів, що здійснюють публічно-владні функції.

Етап поступової модернізації (2005–2014 рр.) характеризувався подальшим удосконаленням термінології публічного управління під впливом процесів європейської інтеграції та демократизації суспільства. У цей період спостерігається поступове впровадження європейських концепцій та відповідної термінології у вітчизняне законодавство і доктрину.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 р. (в редакції від 7 жовтня 2010 р.) закріпив детальну термінологію щодо організації та діяльності уряду: «Прем'єр-міністр України», «Перший віце-прем'єр-міністр», «віце-прем'єр-міністр», «міністр», «урядовий комітет», «акти Кабінету Міністрів» (постанови і розпорядження), «програма діяльності Кабінету Міністрів» тощо [70].

Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. запровадив нову класифікацію центральних органів виконавчої влади, що передбачала виокремлення: міністерств, служб, агентств та інспекцій. Така класифікація базувалася на функціональному підході та відповідала європейським стандартам організації виконавчої влади [71].

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. закріпив чітке розмежування функцій центральних органів виконавчої влади: міністерства формують та реалізують державну політику, служби надають адміністративні послуги, агентства здійснюють управління об'єктами державної власності, інспекції реалізують контрольні-наглядові функції [72]. Закон також увів поняття «урядовий орган у складі міністерства» та «територіальний орган центрального органу виконавчої влади».

Важливим етапом розвитку термінології став Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р., який закріпив легальне визначення терміна «адміністративна послуга» – «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону» [73, ст. 1]. Закон також увів терміни: «суб'єкт надання адміністративної послуги», «суб'єкт звернення», «центр надання адміністративних послуг», «адміністратор», «реєстр адміністративних послуг», «інформаційна картка адміністративної послуги», «технологічна картка адміністративної послуги».

У науковій літературі цього періоду активно обговорюється співвідношення понять «державне управління» та «публічне управління».

Якщо традиційна радянська та пострадянська доктрина оперувала переважно терміном «державне управління», то під впливом європейських концепцій поступово утверджується поняття «публічне управління» як більш широке, що охоплює діяльність усіх суб'єктів публічної влади, включаючи органи місцевого самоврядування [74].

Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266 затвердила перелік галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, включивши до нього галузь знань «Публічне управління та адміністрування» (код 28) та спеціальність «Публічне управління та адміністрування» (код 281) [75]. Хоча ця постанова була прийнята вже у 2015 р., вона стала логічним завершенням процесу утвердження нової термінології, що розпочався в попередній період.

Водночас законодавство України періоду 1991-2014 рр. не містило легальних визначень термінів «публічне управління» та «публічне адміністрування». Ці поняття використовувалися переважно в науковій літературі, тоді як нормативно-правові акти оперували термінами «державне управління», «виконавча влада», «місьцеве самоврядування». Така ситуація свідчила про певне відставання законодавчої термінології від потреб наукової доктрини та практики державного управління.

Аналіз законодавства періоду 1991-2014 рр. дозволяє виокремити такі тенденції розвитку термінології публічного управління:

По-перше, відбувалася поступова відмова від радянської термінології та впровадження термінів, що відповідають демократичним принципам організації публічної влади. Замість «Рад народних депутатів» запроваджено термінологію місцевого самоврядування; замість «органів державного управління» – «органи виконавчої влади»; замість «посадових осіб» – «суб'єкти владних повноважень» тощо.

По-друге, спостерігалася рецепція європейської термінології, пов'язана з процесами європейської інтеграції. У законодавство поступово впроваджувалися терміни «адміністративні послуги», «публічна служба», «належне урядування», «електронне урядування», хоча не всі з них отримали легальне визначення.

По-третє, зберігалася термінологічна неузгодженість між різними нормативно-правовими актами та між законодавством і науковою доктриною. Відсутність легальних визначень базових понять («публічне управління», «публічне адміністрування», «публічна адміністрація») створювала підстави для різних інтерпретацій та термінологічних колізій.

По-четверте, термінологія публічного управління розвивалася нерівномірно: окремі інститути (місцеве самоврядування, адміністративні послуги, державна служба) отримали детальне термінологічне оформлення, тоді як інші (публічне управління як система, публічне адміністрування, публічна політика) залишалися термінологічно неврегульованими.

Таким чином, період 1991-2014 рр. став етапом активного формування термінології публічного управління в законодавстві незалежної України. За цей час було закладено основи сучасної терміносистеми, впроваджено нову термінологію, що відповідає демократичним принципам організації публічної влади, розпочато процес гармонізації з європейськими стандартами. Водночас зберігалися суттєві термінологічні прогалини та неузгодженості, подолання яких стало завданням наступного етапу розвитку – періоду реформи публічного управління після 2014 р.

2.3. Модернізація термінології в умовах реформи публічного управління та європейської інтеграції (2014 р. – дотепер)

Революція Гідності 2014 р. та підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом стали переломним моментом в історії вітчизняного державотворення, що зумовив докорінне реформування системи

публічного управління та суттєве оновлення відповідного термінологічного апарату. Період після 2014 р. характеризується інтенсивною модернізацією термінології публічного управління та адміністрування під впливом процесів децентралізації, європейської інтеграції та адаптації національного законодавства до *acquis communautaire* ЄС.

Реформа децентралізації, започаткована у 2014 р., стала однією з наймасштабніших реформ в історії незалежної України та суттєво вплинула на термінологію публічного управління. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р, визначила стратегічні напрями трансформації системи територіальної організації влади та окреслила нові термінологічні підходи [76].

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. запровадив новий інститут – співробітництво територіальних громад, під яким розуміється «відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню» [77, ст. 1]. Закон також увів терміни «суб'єкт співробітництва», «спільний проект», «спільне фінансування» та визначив форми співробітництва: делегування повноважень, реалізація спільних проектів, спільне фінансування, утворення спільних органів управління.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. закріпив правові засади добровільного об'єднання територіальних громад та увів у законодавчий обіг термін «об'єднана територіальна громада» (ОТГ) – територіальна громада, утворена в результаті добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст [78, ст. 1]. Закон також закріпив поняття «перспективний план формування територій громад», «адміністративний центр об'єднаної територіальної громади», «спроможна територіальна громада».

Особливе місце в термінології реформи децентралізації посідає інститут старости. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» було доповнено статтею 54-1, яка визначила статус старости як виборної посадової особи місцевого самоврядування, що представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах ради [65]. Цей термін є запозиченням з історичної української традиції та відновлює зв'язок сучасного місцевого самоврядування з козацько-гетьманською добою.

У результаті реформи децентралізації станом на 2020 р. було сформовано 1469 територіальних громад, що покривають усю територію України. 17 липня 2020 р. Верховна Рада України прийняла рішення про укрупнення районів, скоротивши їх кількість із 490 до 136 [79]. Ці зміни потребували відповідного термінологічного оформлення: запроваджено поняття «новий адміністративно-територіальний устрій», «базовий рівень адміністративно-територіального устрою», «субрегіональний рівень».

Важливим напрямом термінологічної модернізації стало впровадження концепції центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Закон України «Про адміністративні послуги» [73] визначив ЦНАП як «постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, районної у місті, селищної, сільської ради, в якому надаються адміністративні послуги». Станом на 2020 р. в об'єднаних територіальних громадах було створено понад 600 центрів надання адміністративних послуг, що функціонують за принципом «єдиного вікна» [80].

Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. став важливим етапом модернізації термінології у сфері публічної служби. Закон визначив державну службу як «публічну, професійну, політично неупереджену діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави» [81, ст. 1]. Це визначення суттєво відрізняється від редакції Закону 1993 р. і відображає сучасне розуміння державної служби як складової публічної служби.

Закон 2015 р. також запровадив нову термінологію щодо організації державної служби: «державний секретар міністерства» (керівник апарату

міністерства), «керівник державної служби в державному органі», «Комісія з питань вищого корпусу державної служби», «вищий корпус державної служби», «категорії посад державної служби» (А, Б, В замість попередніх семи категорій) [81]. Ці терміни відображають європейські підходи до організації державної служби та сприяють гармонізації з практикою країн ЄС.

Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 рр., схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р, визначила пріоритетні напрями модернізації системи державного управління відповідно до принципів та стандартів SIGMA/OECD [82]. Стратегія оперує такими термінами, як «політика, що ґрунтується на доказах» (evidence-based policy), «оцінювання впливу», «стратегічне планування», «горизонтальна координація», «електронне урядування», що відображають сучасні європейські концепції публічного управління.

Особливого значення для термінологічного розвитку набуло прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 р., який набрав чинності 15 грудня 2023 р. Цей закон став першим в історії України кодифікованим актом, що врегулював загальний порядок діяльності адміністративних органів, і запровадив низку принципово нових термінів у вітчизняне законодавство [83].

Закон «Про адміністративну процедуру» закріпив легальне визначення поняття «адміністративний орган» – це «орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації» [83, ст. 2]. Важливо підкреслити, що законодавець уперше в Україні використав термін «публічна адміністрація», хоча й не надав йому окремого визначення, обмежившись переліком функцій: надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу.

Центральним поняттям Закону став «адміністративний акт», який визначено як «рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб)» [83, ст. 2]. Запровадження цього терміна є результатом тривалої доктринальної дискусії та відповідає європейській традиції адміністративного права, зокрема німецькому поняттю «Verwaltungsakt».

Закон також закріпив терміни «адміністративна процедура» (визначений законом порядок розгляду та вирішення справи), «адміністративне провадження» (сукупність процедурних дій, що вчиняються адміністративним органом), «адміністративна справа» (справа, що стосується публічно-правових відносин), «публічний інтерес» (інтерес держави, суспільства, територіальної громади, окремих соціальних груп), «заявник», «скаржник», «заінтересована особа» [83, ст. 2].

Принципи адміністративної процедури, закріплені в Законі, також збагатили термінологію публічного управління: «верховенство права», «законність», «рівність перед законом», «обґрунтованість», «безсторонність (неупередженість)», «добросовісність і розсудливість», «пропорційність», «відкритість», «своєчасність і розумний строк», «ефективність», «презумпція правомірності дій особи», «офіційність», «гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні», «гарантування ефективних засобів правового захисту» [83, ст. 4]. Більшість цих принципів сформульовано відповідно до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи CM/Res (2007) 7 про належне адміністрування.

Процеси європейської інтеграції суттєво впливають на розвиток термінології публічного управління та адміністрування. Угода про асоціацію між Україною та ЄС (2014 р.) містить численні терміни, що потребують імплементації у національне законодавство: «належне урядування» (good governance), «належне адміністрування» (good administration), «верховенство

права» (rule of law), «правова держава», «демократичне урядування» [84]. Адаптація національного законодавства до *acquis communautaire* ЄС супроводжується запозиченням та інтеграцією європейських термінів.

Важливим аспектом європейської інтеграції є гармонізація термінології з Європейською хартією місцевого самоврядування, ратифікованою Україною у 1997 р. Хартія оперує такими поняттями, як «місцеве самоврядування» (local self-government), «місцеві органи влади» (local authorities), «принцип субсидіарності» (subsidiarity), «власні повноваження» та «делеговані повноваження», «фінансова автономія» [85]. Реформа децентралізації здійснюється з урахуванням цих стандартів.

Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266 затвердила перелік галузей знань і спеціальностей, включивши галузь знань 28 «Публічне управління та адміністрування» зі спеціальностями 281 «Публічне управління та адміністрування» та 282 (пізніше скасована) «Безпека державного кордону» [75]. Це рішення офіційно закріпило терміни «публічне управління» та «публічне адміністрування» в освітній сфері, хоча їх легальні визначення в законодавстві досі відсутні.

У науковій доктрині цього періоду активно обговорюються питання термінологічної гармонізації. Зокрема, В.Б. Авер'янов та інші вчені наголошують на необхідності чіткого розмежування понять «державне управління» (вузький термін, що охоплює діяльність органів виконавчої влади) та «публічне управління» (широкий термін, що включає також діяльність органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів публічної влади) [59, с. 45-67]. О.Ю. Оболенський пропонує розуміти публічне управління як «вплив суб'єкта управління на об'єкт управління відповідно до визначеного публічного інтересу» [74, с. 12-18].

Водночас слід констатувати, що попри значний прогрес у модернізації термінології, зберігаються суттєві термінологічні прогалини та колізії. Поняття «публічне управління» та «публічне адміністрування» досі не мають легальних визначень у законодавстві України, хоча широко використовуються в науковій

літературі та освітній діяльності. Термін «публічна адміністрація» вперше з'явився в Законі «Про адміністративну процедуру», однак без власного визначення – лише через перелік функцій.

Аналіз законодавства періоду 2014–2025 рр. дозволяє виокремити такі тенденції модернізації термінології публічного управління:

По-перше, спостерігається активна рецепція європейської термінології, пов'язана з процесами європейської інтеграції та адаптації законодавства до стандартів ЄС. Терміни «адміністративний акт», «адміністративний орган», «функції публічної адміністрації», «належне адміністрування» запозичені з європейської правової традиції.

По-друге, реформа децентралізації сформувала нову термінологію місцевого самоврядування: «об'єднана територіальна громада», «спроможна територіальна громада», «староста», «центр надання адміністративних послуг», «співробітництво територіальних громад».

По-третє, реформа державної служби модернізувала термінологію у цій сфері: «державний секретар», «вищий корпус державної служби», «керівник державної служби», «категорії посад державної служби».

По-четверте, зберігається проблема термінологічної неузгодженості: базові поняття «публічне управління», «публічне адміністрування», «публічна адміністрація» не мають легальних визначень, що створює підстави для різних інтерпретацій та ускладнює правозастосування.

По-п'яте, спостерігається тенденція до кодифікації термінології публічного управління. Закон «Про адміністративну процедуру» став першим кроком у цьому напрямку, закріпивши визначення ключових термінів адміністративного права.

Таким чином, період після 2014 р. характеризується інтенсивною модернізацією термінології публічного управління та адміністрування в Україні під впливом реформи децентралізації, європейської інтеграції та загального курсу на демократизацію суспільного життя. Прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» стало важливою віхою у розвитку термінології,

однак завдання повного термінологічного упорядкування сфери публічного управління залишається актуальним і потребує подальших наукових досліджень та законодавчих ініціатив.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

Проведене дослідження генезису та історико-правового розвитку термінології публічного управління та адміністрування в Україні дозволяє сформулювати такі висновки:

Становлення термінологічного апарату державного управління в українському праві відбувалося протягом тривалого історичного періоду – від доби Київської Русі до здобуття незалежності у 1991 р. – у надзвичайно складних і несприятливих політико-правових умовах. Найбільш сприятливими для формування національної термінології були періоди існування української державності: Київська Русь (терміни «князь», «віче», «верв», «віра», «тіун»), Козацько-гетьманська доба (терміни «гетьман», «генеральна старшина», «полковник», «сотник», «отаман»), Українська революція 1917–1921 рр. (терміни «Генеральний секретаріат», «Рада Народних Міністрів», «Державний секретаріат»). Тривале перебування українських земель у складі імперій та радянський період негативно позначилися на розвитку національної юридичної термінології, зумовивши її значну залежність від російської мови та ідеологічні деформації.

Період 1991–2014 рр. став етапом активного формування термінології публічного управління в законодавстві незалежної України. Конституція України 1996 р. закріпила базову термінологію органів державної влади та місцевого самоврядування: «Кабінет Міністрів України», «міністерства», «центральні органи виконавчої влади», «місцеві державні адміністрації», «територіальна громада», «органи місцевого самоврядування». Кодекс адміністративного судочинства України 2005 р. вперше на законодавчому рівні закріпив терміни «публічна служба» та «суб'єкт владних повноважень». Закон

«Про адміністративні послуги» 2012 р. увів поняття «адміністративна послуга» та «центр надання адміністративних послуг». Водночас зберігалися суттєві термінологічні прогалини: базові поняття «публічне управління» та «публічне адміністрування» не отримали легальних визначень.

Період після 2014 р. характеризується інтенсивною модернізацією термінології публічного управління під впливом реформи децентралізації та європейської інтеграції. Реформа децентралізації сформувала нову термінологію місцевого самоврядування: «об'єднана територіальна громада», «спроможна територіальна громада», «староста», «співробітництво територіальних громад», «перспективний план формування територій громад». Закон «Про державну службу» 2015 р. модернізував термінологію у сфері публічної служби, запровадивши поняття «державний секретар міністерства», «вищий корпус державної служби», нову класифікацію категорій посад. Угода про асоціацію з ЄС стимулювала рецепцію європейської термінології: «належне урядування», «належне адміністрування», «принцип субсидіарності».

Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» 2022 р. стало важливою віхою у розвитку термінології публічного управління та адміністрування. Закон уперше на законодавчому рівні закріпив визначення термінів «адміністративний орган», «адміністративний акт», «адміністративна процедура», «адміністративне провадження», «функції публічної адміністрації». Запровадження терміна «адміністративний акт» відповідає європейській традиції адміністративного права та сприяє гармонізації національного законодавства з *acquis communautaire* ЄС. Водночас термін «публічна адміністрація» використано без окремого визначення — лише через перелік функцій.

Аналіз історико-правового розвитку термінології публічного управління та адміністрування засвідчує наявність стійкої тенденції до поступового переходу від вузького поняття «державне управління» (що охоплює лише діяльність органів виконавчої влади) до ширшого поняття «публічне управління» (що включає діяльність усіх суб'єктів публічної влади). Ця тенденція відповідає

загальноєвропейському вектору розвитку адміністративного права та відображає демократизацію системи публічної влади в Україні. Проте завдання повного термінологічного упорядкування сфери публічного управління залишається актуальним, оскільки базові поняття «публічне управління», «публічне адміністрування» та «публічна адміністрація» досі не мають легальних визначень у законодавстві України.

РОЗДІЛ 3.

МІСЦЕ ТЕРМІНОЛОГІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В ЮРИДИЧНІЙ ТЕРМІНОСИСТЕМІ УКРАЇНИ

3.1. Структурно-ієрархічне положення термінології публічного управління в системі юридичної термінології

Визначення місця термінології публічного управління та адміністрування в юридичній терміносистемі України вимагає попереднього з'ясування структурних та функціональних характеристик цієї терміносистеми. Юридична терміносистема становить базовий інструментарій правової науки та законодавчої практики, забезпечуючи номінацію правових явищ, понять, інститутів та категорій [86, с. 18-24].

Н.В. Артикуца визначає сучасну українську юридичну термінологію як складну, широко розгалужену, відкриту та динамічну систему найменувань правових явищ, понять, інститутів і категорій [1, с. 54-57]. Ця терміносистема ієрархічно структурована на підсистеми (галузі, підгалузі) та групи термінів (родо-видові, синонімічні) на основі логіко-сміслових зв'язків між поняттями.

Принципово важливим є те, що юридична терміносистема має ядро (основний термінологічно-правовий фонд) та периферію (суміжні з правом ділянки), в яких під впливом екстралінгвістичних і власне мовних чинників постійно відбуваються процеси термінотворення.

М.І. Любченко у монографічному дослідженні наголошує, що юридична терміносистема співвіднесена з правовою системою відповідної держави [86, с. 10-15]. Це означає, що структура юридичної термінології відображає структуру системи права, яка традиційно поділяється на галузі, підгалузі та інститути. Відповідно, юридична терміносистема також має вертикальну (ієрархічну) та горизонтальну (галузеву) структуру.

Вертикальна структура юридичної терміносистеми передбачає ієрархічне впорядкування термінів за рівнем їхнього узагальнення. На найвищому рівні

перебувають загальноправові терміни, які використовуються у всіх галузях права та виражають фундаментальні правові категорії: право, закон, норма права, правовідносини, правопорушення, юридична відповідальність, правосуб'єктність, юридичний факт тощо [87, с. 36-42]. Ці терміни становлять понятійний апарат загальної теорії держави і права та є базовими для всієї юридичної терміносистеми.

На проміжному рівні розташовуються міжгалузеві терміни, які використовуються у кількох галузях права. Такі терміни позначають правові явища та інститути, що є спільними для різних сфер правового регулювання: юридична особа, договір, матеріальна відповідальність, позовна давність, процесуальні строки тощо [86, с. 65-71]. Міжгалузева термінологія забезпечує єдність правового регулювання та термінологічну узгодженість між різними галузями права.

На нижньому рівні ієрархії перебувають галузеві терміни, які використовуються переважно в межах однієї галузі права та позначають специфічні для неї правові явища, інститути та категорії [88, с. 154-159]. Галузева термінологія відображає предметну специфіку відповідної галузі права та її методу правового регулювання.

Горизонтальна структура юридичної терміносистеми передбачає поділ термінів за галузевою належністю. Традиційно виокремлюють терміносистеми конституційного права, адміністративного права, цивільного права, кримінального права, трудового права, земельного права, екологічного права, процесуальних галузей права тощо [89, с. 231-238]. Кожна галузева терміносистема має свій специфічний понятійний апарат, який відображає предмет і метод відповідної галузі права.

С.О. Шестакова слушно зазначає, що правова терміносистема формується на основі системи понять, причому терміни згруповані не в довільному порядку, а на основі системності джерела права, нормативно-правового інституту чи нормативно-правової галузі або відповідної правової теорії [90, с.

112-118]. Це означає, що між термінами існують системні зв'язки: родо-видові, синонімічні, антонімічні, асоціативні.

Термінологія публічного управління та адміністрування як складова юридичної терміносистеми належить до терміносистеми адміністративного права у її сучасному розумінні. Адміністративне право традиційно визначається як галузь права, що регулює суспільні відносини, які виникають у процесі діяльності суб'єктів публічного адміністрування щодо забезпечення прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави, а також реалізації управлінських функцій держави і місцевого самоврядування [91, с. 12-18].

Водночас термінологія публічного управління та адміністрування має міжгалузевий характер, оскільки поняття цієї терміносистеми використовуються не лише в адміністративному праві, а й у конституційному праві (організація публічної влади), фінансовому праві (публічні фінанси, бюджетне адміністрування), інформаційному праві (електронне урядування), соціальному праві (публічне адміністрування у сфері соціального захисту) та інших галузях [92, с. 64-72].

О.Б. Зіборєва зазначає, що перехід від державоцентричної парадигми державного управління до концепції сервісної держави зумовив оновлення понятійного апарату адміністративного права [93, с. 220-223]. Саме цим пояснюється поява нової термінології: публічне управління, публічне адміністрування, публічна адміністрація, адміністративні послуги, суб'єкт публічного адміністрування, функції публічної адміністрації тощо.

Класифікація термінів публічного управління та адміністрування може бути здійснена за різними критеріями. За критерієм сфери застосування доцільно виокремити [94, с. 41-47]:

1. *загальноправові терміни*, які використовуються у сфері публічного управління, але мають універсальне правове значення: орган влади, посадова особа, компетенція, повноваження, правовий акт, правовідносини;

2. *міжгалузеві терміни*, що використовуються як у сфері публічного управління, так і в суміжних галузях права: юридична особа публічного права,

публічний інтерес, публічна служба, адміністративний договір, адміністративна відповідальність;

3. *галузеві терміни*, що є специфічними для сфери публічного управління та адміністрування: публічне управління, публічне адміністрування, публічна адміністрація, адміністративний орган, адміністративний акт, адміністративна процедура, адміністративне провадження.

За критерієм джерела походження терміни публічного управління та адміністрування поділяються на[95, с. 292-297]:

1. *терміни національного походження*, що виникли в процесі розвитку вітчизняного права: державне управління, виконавча влада, місцеве самоврядування, територіальна громада, посадова особа місцевого самоврядування;

2. *терміни іншомовного походження*, запозичені з інших правових систем: адміністрування (від лат. *administro* – керую), публічний (від лат. *publicus* – суспільний, державний), регуляторний акт, дерегуляція;

3. *терміни європейського походження*, рецепійовані у процесі європейської інтеграції: належне урядування (*good governance*), належне адміністрування (*good administration*), адміністративний акт (*Verwaltungsakt*), принцип субсидіарності.

Функціональне призначення термінології публічного управління та адміністрування полягає у забезпеченні комунікації у сфері публічної влади.

Ця термінологія виконує низку важливих функцій[86, с. 42-48]:

1. *номінативна функція* – позначення правових явищ, інститутів та категорій у сфері публічного управління;

2. *комунікативна функція* – забезпечення спілкування між суб'єктами публічного управління, а також між публічною адміністрацією та громадянами;

3. *когнітивна функція* – формування та передача правових знань у сфері публічного управління;

4. *регулятивна функція* – нормативне закріплення правових приписів у законодавстві;

5. *інтегративна функція* – забезпечення єдності правового регулювання та термінологічної узгодженості в системі публічного управління.

Місце термінології публічного управління та адміністрування в юридичній терміносистемі визначається її належністю до терміносистеми публічного права. Традиційний поділ права на публічне та приватне, започаткований ще римським юристом Ульпіаном, зберігає своє значення і для сучасної юридичної терміносистеми. Терміни публічного управління та адміністрування становлять важливу частину терміносистеми публічного права, яка охоплює також конституційне право, фінансове право, адміністративне процесуальне право, кримінальне право тощо [96, с. 33-37].

Є.І. Таран обґрунтовує, що співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» в трансформаційних процесах України свідчить про еволюцію не лише самих управлінських інститутів, а й термінологічного апарату, який їх позначає [97, с. 33-37]. Ця еволюція відображає загальну тенденцію демократизації системи публічної влади та переходу від владоцентричної до людиноцентристської моделі державного управління.

Таким чином, термінологія публічного управління та адміністрування посідає особливе місце в юридичній терміносистемі України. З одного боку, вона є складовою галузевої терміносистеми адміністративного права, з іншого – має виражений міжгалузевий характер, оскільки поняття цієї терміносистеми використовуються у багатьох галузях публічного права. Крім того, ця термінологія перебуває у стані активного формування, що зумовлено як внутрішніми потребами розвитку національної правової системи, так і зовнішніми чинниками – процесами європейської інтеграції та гармонізації національного законодавства з *acquis communautaire* ЄС.

3.2. Співвідношення термінології публічного управління та адміністрування з термінологією суміжних галузей права

Термінологія публічного управління та адміністрування функціонує не ізольовано, а в тісному взаємозв'язку з терміносистемами суміжних галузей права. Дослідження цього співвідношення має важливе теоретичне та практичне значення, оскільки дозволяє виявити міжгалузеві термінологічні зв'язки, уникнути термінологічних колізій та забезпечити узгодженість правового регулювання [86, с. 65-71].

Співвідношення з термінологією конституційного права. Конституційне право як провідна галузь національної правової системи формує базовий понятійний апарат для всіх інших галузей права, у тому числі для сфери публічного управління та адміністрування. Терміносистема конституційного права закріплює фундаментальні поняття організації публічної влади: народний суверенітет, поділ влади, верховенство права, правова держава, права і свободи людини і громадянина [98, с. 45-52].

Конституція України 1996 року встановлює термінологічну основу для позначення органів публічної влади: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування [68]. Ці терміни є конституційно-правовими за своїм походженням, проте водночас активно використовуються в адміністративному праві та сфері публічного управління.

Характерною особливістю є те, що конституційне право оперує переважно терміном «державна влада» та її гілками (законодавча, виконавча, судова), тоді як термінологія публічного управління використовує ширше поняття «публічна влада», яке охоплює як державну владу, так і владу місцевого самоврядування [99, с. 106-110]. Термін «публічна влада» в українському законодавстві набув поширення саме завдяки впливу адміністративно-правової доктрини та європейської інтеграції.

Важливим аспектом співвідношення є термінологія місцевого самоврядування. Конституція України закріплює базові терміни: територіальна громада, органи місцевого самоврядування, сільська, селищна, міська рада, сільський, селищний, міський голова, виконавчі органи ради, обласна та районна рада [68, ст. 140-146]. Ці терміни є спільними для конституційного права та сфери публічного управління, що підтверджує міжгалузевий характер термінології місцевого самоврядування.

Співвідношення з термінологією адміністративного процесуального права. Кодекс адміністративного судочинства України 2005 року (в редакції 2017 року) створив власну терміносистему, яка тісно пов'язана з термінологією публічного управління та адміністрування [69]. Ключовим терміном КАС України є «суб'єкт владних повноважень», який визначається як орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства [69, ст. 4].

Термін «суб'єкт владних повноважень» є процесуальним еквівалентом матеріально-правового поняття «суб'єкт публічного адміністрування» (або «суб'єкт публічної адміністрації»). Обидва терміни позначають органи та посадових осіб, які здійснюють публічно-владні функції, проте перший використовується в контексті адміністративного судочинства, а другий – у сфері матеріального адміністративного права [91, с. 81-88].

КАС України також закріпив термін «публічно-правовий спір» – спір, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції та спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій [69, ст. 4]. Цей термін корелює з поняттям «адміністративна справа» у Законі України «Про адміністративну процедуру» 2022 року, що позначає справу, яка виникає з публічно-правових відносин [83, ст. 2].

Істотним є те, що КАС України вперше в українському законодавстві закріпив термін «публічна служба», визначивши його як діяльність на

державних політичних посадах, професійну діяльність суддів, прокурорів, військову службу, альтернативну (невійськову) службу, дипломатичну службу, іншу державну службу, службу в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [69, ст. 4]. Це визначення стало відправною точкою для подальшого розвитку терміна «публічна служба» в українському законодавстві.

Співвідношення з термінологією фінансового права. Фінансове право як галузь публічного права має власну розвинену терміносистему, яка частково перетинається з термінологією публічного управління та адміністрування. Спільними є терміни, що позначають фінансову діяльність публічної адміністрації: бюджет, бюджетний процес, розпорядник бюджетних коштів, одержувач бюджетних коштів, казначейське обслуговування, фінансовий контроль [100, с. 78-84].

Бюджетний кодекс України оперує терміном «головний розпорядник бюджетних коштів», який позначає бюджетні установи в особі їх керівників, які отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень [101, ст. 2]. Цей термін є специфічним для фінансового права, проте позначає суб'єктів, які одночасно є суб'єктами публічного адміністрування.

Важливим є термін «адміністрування податків і зборів», закріплений Податковим кодексом України, який визначається як сукупність рішень та процедур контролюючих органів і дій їх посадових осіб, що визначають інституційну структуру податкових та митних відносин, організовують ідентифікацію, облік платників податків і платників єдиного внеску та об'єктів оподаткування, забезпечують сервісне обслуговування платників податків [102, ст. 14.1.1-1]. Цей термін демонструє специфічне галузеве значення слова «адміністрування» у фінансовому праві.

Співвідношення з термінологією трудового права та права соціального забезпечення. Сфера публічної служби є зоною перетину термінології публічного управління з термінологією трудового права. Закон України «Про державну службу» 2015 року визначає державну службу як публічну,

професійну, політично неупереджену діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави [80, ст. 1]. Терміни «державний службовець», «посада державної служби», «категорії посад», «ранги державних службовців» є специфічними для законодавства про державну службу, проте вони тісно пов'язані з загальною термінологією публічного управління.

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 року закріплює термін «служба в органах місцевого самоврядування» як професійну, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування [103, ст. 1]. Терміни «посадова особа місцевого самоврядування», «службова особа», «виборна посада» позначають суб'єктів, які є частиною системи публічної адміністрації.

Право соціального забезпечення також має точки дотику з термінологією публічного управління. Терміни «соціальні послуги», «надавач соціальних послуг», «отримувач соціальних послуг» (Закон України «Про соціальні послуги» 2019 року) корелюють з термінами «адміністративні послуги», «суб'єкт надання адміністративних послуг», «суб'єкт звернення» (Закон України «Про адміністративні послуги» 2012 року) [72; 104]. Обидві терміносистеми відображають сервісну функцію публічної адміністрації, хоча й у різних сферах суспільних відносин.

Співвідношення з термінологією господарського права. Господарський кодекс України містить низку термінів, що перетинаються з термінологією публічного управління у сфері державного регулювання господарської діяльності. Терміни «державне регулювання господарської діяльності», «ліцензування», «патентування», «дозвільна система», «технічне регулювання» позначають форми впливу публічної адміністрації на суб'єктів господарювання [105, ст. 12].

Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» 2005 року закріпив терміни «документ дозвільного характеру», «дозвільний орган», «дозвільна процедура», «адміністратор» [106, ст. 1]. Ці терміни є спільними для господарського та адміністративного права, що підтверджує

міжгалузевий характер термінології у сфері державного регулювання економіки.

Особливо важливим є співвідношення термінів «адміністративні послуги» (адміністративне право) та «адміністративні послуги у сфері господарювання» (господарське право). Закон України «Про адміністративні послуги» визначає адміністративну послугу як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи [72, ст. 1]. Це визначення охоплює й адміністративні послуги у сфері господарювання (видача ліцензій, дозволів, свідоцтв тощо).

Співвідношення з термінологією інформаційного права. Розвиток електронного урядування зумовив формування специфічної термінології на межі інформаційного права та публічного управління. Закон України «Про публічні електронні реєстри» 2022 року закріпив терміни «публічний електронний реєстр», «держатель реєстру», «технічний адміністратор реєстру», «реєстраційна дія» [107, ст. 1]. Ці терміни відображають цифрову трансформацію публічного адміністрування.

Закон України «Про електронні довірчі послуги» 2017 року ввів терміни «електронна ідентифікація», «електронний підпис», «кваліфікований електронний підпис», «надавач електронних довірчих послуг» [108, ст. 1]. Ці терміни є необхідними для функціонування електронного урядування та надання адміністративних послуг в електронній формі.

Концепція розвитку електронного урядування в Україні оперує термінами «електронне урядування», «електронна демократія», «електронні послуги», «єдине вікно», «інтероперабельність» [109]. Ці терміни запозичені з європейської практики електронного урядування та поступово інтегруються в національну терміносистему публічного управління.

Співвідношення з термінологією європейського права. Процеси європейської інтеграції зумовлюють активну рецепцію термінології європейського адміністративного права. Угода про асоціацію між Україною та

ЄС 2014 року закріпила терміни «належне урядування» (good governance), «верховенство права» (rule of law), «демократичне врядування», «ефективне публічне управління» [84].

Європейський кодекс належної адміністративної поведінки (European Code of Good Administrative Behaviour) 2001 року, хоча й не є обов'язковим для України, впливає на формування національної термінології. Терміни «право на належне адміністрування» (right to good administration), «пропорційність» (proportionality), «законні очікування» (legitimate expectations), «право бути почутим» (right to be heard) поступово входять в український правовий дискурс [110, с. 15-22].

Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)7 про належне адміністрування закріпила принципи, які знайшли відображення в Законі України «Про адміністративну процедуру» 2022 року: законність, рівність, безсторонність, пропорційність, правова визначеність, право на участь, право на захист [83, ст. 4; 111]. Термінологія цих принципів є спільною для європейського та національного адміністративного права.

Проблема термінологічної неузгодженості. Аналіз співвідношення термінології публічного управління та адміністрування з термінологією суміжних галузей права засвідчує наявність певних термінологічних неузгодженостей. По-перше, один і той самий термін може мати різне значення в різних галузях права. Наприклад, термін «адміністрування» в адміністративному праві означає виконавчо-розпорядчу діяльність публічної адміністрації, тоді як у податковому праві – специфічну діяльність контролюючих органів щодо забезпечення сплати податків [94, с. 41-47].

По-друге, різні терміни можуть позначати тотожні або близькі за змістом поняття. Так, терміни «суб'єкт владних повноважень» (КАС України), «суб'єкт публічного адміністрування» (доктрина адміністративного права), «адміністративний орган» (Закон про адміністративну процедуру) позначають по суті одне й те саме явище – органи та посадових осіб, які здійснюють публічно-владні функції [112, с. 73-81].

По-третє, існують терміни, які використовуються в законодавстві без визначення. Як зазначалося раніше, терміни «публічне управління» та «публічне адміністрування» широко використовуються в науковій літературі та освітній сфері, проте не мають легальних визначень у законодавстві України [93, с. 220-223].

Подолання термінологічної неузгодженості є важливим завданням правової науки та законодавчої техніки. М.І. Любченко слушно зазначає, що вимога термінологічної узгодженості означає необхідність використання однакових термінів для позначення однакових понять у різних нормативно-правових актах та уникнення ситуацій, коли один термін має різне значення в різних галузях законодавства [86, с. 92-98].

Таким чином, термінологія публічного управління та адміністрування перебуває у складних взаємозв'язках з терміносистемами суміжних галузей права – конституційного, адміністративного процесуального, фінансового, трудового, господарського, інформаційного та європейського права. Ці взаємозв'язки мають характер як термінологічного запозичення (коли терміни одної галузі використовуються в іншій), так і термінологічної координації (коли різні галузі оперують спорідненими термінами для позначення пов'язаних явищ).

Водночас наявна певна термінологічна неузгодженість, подолання якої потребує системної роботи з уніфікації та гармонізації юридичної термінології.

3.3. Проблеми та перспективи уніфікації термінології публічного управління та адміністрування в законодавстві України

Проведений у попередніх підрозділах аналіз засвідчив, що термінологія публічного управління та адміністрування в Україні перебуває на етапі активного формування, який супроводжується низкою проблем термінологічного характеру. Виявлення цих проблем та визначення перспектив

їх вирішення має важливе значення для подальшого розвитку як правової науки, так і законодавчої практики [86, с. 214-228].

Проблема відсутності легальних визначень базових понять. Однією з найгостріших термінологічних проблем є відсутність у законодавстві України легальних визначень ключових понять сфери публічного управління та адміністрування. Терміни «публічне управління», «публічне адміністрування», «публічна адміністрація» широко використовуються в науковій літературі, освітніх стандартах та навіть у підзаконних нормативно-правових актах, проте жоден закон України не містить їхніх визначень [94, с. 41-47].

Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 266 затвердила перелік галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, у тому числі галузь знань 28 «Публічне управління та адміністрування» та спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування» [75]. Водночас жоден закон не визначає, що саме слід розуміти під «публічним управлінням» та «публічним адмініструванням».

Така ситуація є унікальною: освітня сфера оперує термінами, які не мають законодавчого визначення.

Закон України «Про адміністративну процедуру» 2022 року зробив важливий крок у напрямі термінологічної визначеності, закріпивши поняття «адміністративний орган», «адміністративний акт», «адміністративна процедура», «функції публічної адміністрації» [83, ст. 2]. Проте термін «публічна адміністрація» використано в цьому Законі без окремого визначення – лише через перелік функцій, які вона здійснює. Н.В. Філіпова слушно зазначає, що така ситуація створює невизначеність щодо кола суб'єктів, які належать до публічної адміністрації [113, с. 1-7].

Проблема термінологічної полісемії. Суттєвою проблемою є багатозначність (полісемія) окремих термінів, коли один і той самий термін має різне значення в різних нормативно-правових актах або в різних контекстах. Найбільш показовим прикладом є термін «адміністрування».

У загальному адміністративному праві термін «адміністрування» (або «публічне адміністрування») означає діяльність публічної адміністрації із забезпечення прав і свобод громадян та надання адміністративних послуг [91, с. 22-28]. У податковому праві «адміністрування податків і зборів» – це специфічна діяльність контролюючих органів з організації сплати податків [102, ст. 14.1.1-1]. У сфері інформаційних технологій «адміністрування» означає технічне управління інформаційними системами та базами даних [107, ст. 1].

Подібна полісемія характерна і для терміна «управління». У широкому значенні «управління» охоплює будь-яку цілеспрямовану діяльність із впорядкування суспільних відносин. У вузькому значенні «державне управління» традиційно розуміється як виконавчо-розпорядча діяльність органів виконавчої влади. Термін «публічне управління» є ще ширшим і охоплює діяльність усіх суб'єктів публічної влади [97, с. 33-37].

Проблема термінологічної синонімії. Поряд із полісемією існує протилежна проблема – синонімія, коли різні терміни використовуються для позначення одного й того самого або близьких за змістом понять. У сфері публічного управління та адміністрування спостерігається значна кількість термінологічних синонімів та квазісинонімів.

Так, для позначення органів та посадових осіб, які здійснюють публічно-владні функції, в українському законодавстві використовуються терміни: «суб'єкт владних повноважень» (КАС України), «адміністративний орган» (Закон про адміністративну процедуру), «суб'єкт надання адміністративних послуг» (Закон про адміністративні послуги), «орган публічної влади» (низка законодавчих актів), «орган державної влади» (Конституція України) [69; 72; 83; 68]. Кожен із цих термінів має свої особливості, проте всі вони позначають суб'єктів, які здійснюють публічне адміністрування.

О.І. Миколенко звертає увагу на проблему співвідношення термінів «державне управління» та «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права України [112, с. 73-81]. Деякі автори

розглядають ці терміни як синоніми, інші – як різні за обсягом поняття, де «публічне адміністрування» є ширшим і включає «державне управління» як складову.

Проблема термінологічних запозичень. Активне запозичення іншомовних термінів, насамперед англomовних, створює додаткові термінологічні проблеми. Термін «public administration» може перекладатися українською мовою як «публічне адміністрування», «публічне управління», «державне управління» або навіть «публічна адміністрація» залежно від контексту [95, с. 292-297].

Аналогічна ситуація з терміном «governance», який перекладається як «урядування», «управління», «врядування». Термін «good governance» в офіційних документах перекладається як «належне урядування», хоча можливі й інші варіанти: «добре врядування», «ефективне управління» [84]. Така варіативність перекладу ускладнює формування єдиної терміносистеми.

М. Рудакевич зазначає, що термінологічні особливості спеціальності «публічне управління й адміністрування» вимагають узгодження україномовної термінології з англomовною [114, с. 1-12]. Готуючи нові навчальні програми та читаючи курси з публічного управління, необхідно не лише послуговуватися рідною мовою, а й відроджувати притаманну їй термінологію.

Проблема розмежування наукової та законодавчої термінології. Існує певний розрив між науковою (доктринальною) та законодавчою термінологією у сфері публічного управління. Наукова доктрина активно використовує терміни «публічне управління», «публічне адміністрування», «публічна адміністрація», «суб'єкт публічного адміністрування», які мають розгорнуті наукові визначення [91; 96]. Водночас законодавство тривалий час уникало цих термінів, оперуючи більш традиційними поняттями: «державне управління», «виконавча влада», «орган виконавчої влади», «орган місцевого самоврядування».

Закон України «Про адміністративну процедуру» 2022 року частково подолав цей розрив, закріпивши на законодавчому рівні терміни

«адміністративний орган», «функції публічної адміністрації», «адміністративний акт» [83]. Проте повного узгодження наукової та законодавчої термінології досі не досягнуто.

Проблема термінологічної узгодженості в контексті європейської інтеграції. Процеси європейської інтеграції вимагають гармонізації національної термінології з термінологією *acquis communautaire* ЄС. Це стосується як перекладу директив і регламентів ЄС українською мовою, так і використання усталеної європейської термінології в національному законодавстві.

А.А. Пухтецька зазначає, що європейські принципи адміністративного права – законність, пропорційність, правова визначеність, захист законних очікувань, недискримінація, право на участь, право на захист – потребують адекватного термінологічного відображення в українському законодавстві [110, с. 156-178]. Закон України «Про адміністративну процедуру» закріпив низку цих принципів, проте їхнє термінологічне оформлення не завжди відповідає європейським стандартам.

Особливої уваги потребує термін «адміністративний акт», запозичений з німецького адміністративного права (*Verwaltungsakt*). У німецькій традиції цей термін має чітке значення: індивідуальне рішення адміністративного органу, спрямоване на врегулювання конкретного випадку у сфері публічного права [115, с. 89-96]. Закон України «Про адміністративну процедуру» визначає адміністративний акт як рішення (дію) індивідуального характеру, прийняте (вчинено) адміністративним органом для вирішення конкретної адміністративної справи [83, ст. 2]. Таке визначення загалом відповідає європейській традиції, хоча й має певні особливості.

Перспективи уніфікації термінології: нормативний підхід. Подолання виявлених термінологічних проблем можливе шляхом нормативної уніфікації термінології, тобто закріплення єдиних визначень базових термінів на законодавчому рівні. І.Д. Шутак та І.І. Онищук наголошують, що нормотворча

техніка вимагає чіткості, однозначності та системності юридичної термінології [88, с. 154-159].

Оптимальним способом нормативної уніфікації є закріплення визначень термінів у спеціальних статтях (розділах) законодавчих актів, присвячених визначенню термінів. Такий підхід використано в Законі України «Про адміністративну процедуру», стаття 2 якого містить визначення 15 термінів [83, ст. 2]. Аналогічний підхід доцільно застосувати і для інших базових законів у сфері публічного управління.

Перспективним є прийняття спеціального закону про публічне управління та адміністрування, який би закріпив легальні визначення ключових термінів: «публічне управління», «публічне адміністрування», «публічна адміністрація», «суб'єкт публічного адміністрування», «публічна служба» тощо. Такий закон міг би стати своєрідним термінологічним стандартом для всього законодавства у сфері публічного управління.

Перспективи уніфікації термінології: доктринальний підхід. Поряд із нормативною уніфікацією важливе значення має доктринальна уніфікація – досягнення консенсусу наукової спільноти щодо змісту та співвідношення базових термінів. В.Б. Авер'янова, О.Ю. Оболенський, І.С. Гриценко, Р.С. Мельник та інші провідні вчені зробили значний внесок у розробку понятійного апарату сучасного адміністративного права [15; 16; 96].

Доктринальна уніфікація передбачає[116, с. 5-13]:

1. розробку наукових визначень базових термінів на основі аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду;
2. обґрунтування співвідношення та розмежування суміжних понять;
3. формування рекомендацій для законодавця щодо використання термінології;
4. підготовку термінологічних словників та енциклопедій у сфері публічного управління.

Важливу роль у доктринальній уніфікації відіграють наукові установи, зокрема Національна академія державного управління при Президентові

України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, юридичні факультети провідних університетів. Результати наукових досліджень мають бути покладені в основу законодавчих рішень щодо термінологічної уніфікації.

Перспективи уніфікації термінології: лексикографічний підхід. Н.В. Артикуца виокремлює юридичну лексикографію як самостійний науковий напрям, що має на меті повну інвентаризацію, опис і впорядкування юридичної термінології [1, с. 78-84]. Створення сучасних термінологічних словників у сфері публічного управління та адміністрування є важливим інструментом термінологічної уніфікації.

На сьогодні в Україні видано низку юридичних енциклопедій та словників, зокрема шеститомну «Юридичну енциклопедію» за редакцією Ю.С. Шемшученка [117], «Великий енциклопедичний юридичний словник» [118]. Проте спеціалізованого термінологічного словника з публічного управління та адміністрування в Україні досі не створено. Підготовка такого словника є актуальним завданням юридичної науки.

Перспективи уніфікації термінології: освітній підхід. Важливу роль у поширенні уніфікованої термінології відіграє система вищої освіти. Стандарти вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» мають містити чіткі визначення базових термінів та вимоги до їх використання у навчальному процесі [75].

Підготовка підручників та навчальних посібників з уніфікованою термінологією сприятиме формуванню єдиного термінологічного простору у сфері публічного управління. Випускники вищих навчальних закладів, які здобули освіту за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», будуть поширювати уніфіковану термінологію у своїй професійній діяльності.

Перспективи уніфікації термінології в контексті цифровізації. Розвиток електронного урядування та цифрової трансформації публічного управління створює нові виклики для термінологічної уніфікації. Формується нова термінологія: «цифрове урядування», «цифрові публічні послуги»,

«автоматизоване прийняття рішень», «штучний інтелект у публічному управлінні» тощо [109].

Закон України «Про публічні електронні реєстри» 2022 року є прикладом законодавчого закріплення нової термінології у сфері цифрового публічного управління [107]. Подальша цифровізація публічного управління вимагатиме розробки та уніфікації відповідної термінології.

Рекомендації щодо уніфікації термінології. На підставі проведеного аналізу можна сформулювати такі рекомендації щодо уніфікації термінології публічного управління та адміністрування в законодавстві України:

1. Закріпити на законодавчому рівні визначення базових термінів «публічне управління», «публічне адміністрування», «публічна адміністрація» шляхом внесення змін до Закону України «Про адміністративну процедуру» або прийняття спеціального закону.

2. Забезпечити узгодженість термінології різних законодавчих актів у сфері публічного управління, усунувши випадки полісемії та невинуватеної синонімії.

3. Гармонізувати національну термінологію з термінологією *acquis communautaire* ЄС, забезпечивши адекватний переклад європейських правових актів.

4. Створити спеціалізований термінологічний словник з публічного управління та адміністрування як інструмент доктринальної уніфікації.

5. Оновити стандарти вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» з урахуванням уніфікованої термінології.

6. Забезпечити моніторинг термінологічних новацій у сфері цифрового публічного управління та їх своєчасне законодавче закріплення.

Таким чином, термінологія публічного управління та адміністрування в Україні характеризується низкою проблем: відсутністю легальних визначень базових понять, полісемією та синонімією термінів, неузгодженістю запозичень, розривом між науковою та законодавчою термінологією.

Перспективи подолання цих проблем пов'язані з комплексним застосуванням нормативного, доктринального, лексикографічного та освітнього підходів до уніфікації термінології. Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» 2022 року стало важливим кроком у цьому напрямі, проте завдання повної термінологічної уніфікації ще потребує вирішення.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3

Термінологія публічного управління та адміністрування займає особливе місце в юридичній терміносистемі України. Вона є складовою галузевої терміносистеми адміністративного права, водночас має виражений міжгалузевий характер, оскільки її поняття використовуються також у конституційному, фінансовому, інформаційному, соціальному, трудовому, господарському та інших галузях права.

Юридична терміносистема публічного управління характеризується вертикальною (ієрархічною) та горизонтальною (галузевою) структурою. На високому рівні розташовані загальноправові терміни, на проміжному – міжгалузеві, на нижньому – галузеві специфічні терміни. Це забезпечує системність і логічну впорядкованість термінології.

Аналіз співвідношення термінології публічного управління з терміносистемами суміжних галузей права засвідчив її взаємозалежність та взаємозбагачення, а також наявність проблем термінологічної неузгодженості, зокрема: полісемії, синонімії, відсутності легальних визначень, розбіжностей у запозиченнях та розриву між науковою та законодавчою термінологією.

Особливу увагу потребує уніфікація термінів у контексті європейської інтеграції та цифровізації публічного управління, що зумовлює появу нових термінів (наприклад, «цифрове урядування», «електронні адміністративні послуги», «належне урядування») і потребує їхнього нормативного та доктринального закріплення.

Основними напрямками подолання термінологічних проблем є:

нормативна уніфікація – закріплення визначень базових термінів на законодавчому рівні;

доктринальна уніфікація – досягнення консенсусу наукової спільноти щодо змісту та співвідношення термінів;

лексикографічна уніфікація – створення спеціалізованих термінологічних словників і енциклопедій;

освітня уніфікація – формування єдиного термінологічного простору через стандарти та навчальні програми.

Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» 2022 року стало важливим кроком у напрямі термінологічної уніфікації, проте завдання повного гармонізованого оформлення термінології публічного управління та адміністрування залишається актуальним, особливо з урахуванням європейських стандартів та цифровізації публічної адміністрації.

Таким чином, розділ 3 демонструє, що термінологія публічного управління перебуває у стані активного формування, і подальший розвиток її системності, уніфікації та нормативного закріплення є ключовим для підвищення ефективності правового регулювання та забезпечення єдності правового простору України.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження генезису і розвитку сучасної української термінології публічного управління та адміністрування та її місця в юридичній терміносистемі дозволяє сформулювати такі узагальнюючі висновки:

Юридична терміносистема України являє собою ієрархічно організовану сукупність термінів, що позначають правові явища, поняття, інститути та категорії. Її структура включає вертикальний вимір (загальноправові, міжгалузеві та галузеві терміни) і горизонтальний вимір (терміносистеми окремих галузей права). Термінологія публічного управління та адміністрування займає в цій структурі особливу позицію: формально належачи до терміносистеми адміністративного права, вона водночас виявляє виражений міжгалузевий характер, оскільки її понятійний апарат застосовується в конституційному, фінансовому, інформаційному праві та інших галузях публічного права.

Юридичний термін як базовий елемент терміносистеми має відповідати вимогам точності, однозначності, системності та стабільності. Термінологія публічного управління та адміністрування не повною мірою відповідає цим вимогам, що зумовлено її перебуванням на етапі активного становлення. Доктринальний аналіз засвідчує відсутність єдності поглядів науковців щодо змісту та співвідношення базових понять цієї терміносистеми, що негативно впливає на якість законодавчого регулювання та правозастосовну практику.

Поняття «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування» та «публічна служба» утворюють концептуальне ядро досліджуваної терміносистеми, проте їхнє співвідношення залишається предметом наукових дискусій. Державне управління традиційно тлумачиться як владно-організуючий вплив органів виконавчої влади на суспільні процеси. Публічне управління охоплює ширше коло суб'єктів, включаючи органи місцевого самоврядування та інших носіїв публічно-владних повноважень.

Публічне адміністрування акцентує увагу на виконавчо-розпорядчому аспекті діяльності публічної адміністрації. Публічна служба позначає професійну діяльність осіб, які обіймають посади в органах публічної влади.

Формування термінологічного апарату публічного управління в українському праві має багатовікову історію, що охоплює давньоруський, литовсько-польський, козацько-гетьманський, імперський, національно-визвольний та радянський періоди. Найсприятливіші умови для розвитку національної термінології створювалися в періоди існування власної державності: за часів Київської Русі сформувалися терміни «князь», «віче», «тіун», «верв»; козацька доба дала терміни «гетьман», «генеральна старшина», «полковник», «сотник»; українська революція 1917–1921 років породила терміни «Генеральний секретаріат», «Рада Народних Міністрів», «Державний секретаріат». Тривале перебування під іноземним пануванням та радянська доба суттєво деформували національну юридичну термінологію.

Період незалежності України (1991–2014 рр.) позначився інтенсивним формуванням нової термінології публічного управління. Конституція 1996 року встановила термінологічний фундамент для позначення органів державної влади та місцевого самоврядування. Кодекс адміністративного судочинства 2005 року запровадив терміни «публічна служба» та «суб'єкт владних повноважень». Закон «Про адміністративні послуги» 2012 року легалізував поняття «адміністративна послуга» та «центр надання адміністративних послуг». Попри ці здобутки, фундаментальні категорії «публічне управління» та «публічне адміністрування» так і не отримали законодавчого визначення.

Реформи, розпочаті після 2014 року, надали потужного імпульсу модернізації термінології публічного управління. Децентралізаційні перетворення збагатили терміносистему поняттями «об'єднана територіальна громада», «спроможна громада», «староста», «співробітництво територіальних громад». Реформа державної служби запровадила терміни «державний секретар міністерства», «вищий корпус державної служби», оновлену класифікацію посад. Угода про асоціацію з ЄС стимулювала запозичення європейської

термінології: «належне урядування», «належне адміністрування», «принцип субсидіарності».

Ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» 2022 року стало визначною подією в розвитку термінології публічного управління. Цей акт уперше на законодавчому рівні закріпив дефініції понять «адміністративний орган», «адміністративний акт», «адміністративна процедура», «адміністративне провадження», «функції публічної адміністрації». Рецепція терміна «адміністративний акт» з європейської правової традиції засвідчує курс на гармонізацію національного законодавства зі стандартами ЄС. Разом з тим поняття «публічна адміністрація» застосовано в Законі без самостійного визначення.

Термінологія публічного управління та адміністрування перебуває у багатовимірних зв'язках із терміносистемами суміжних правових галузей. Конституційне право забезпечує базову термінологію організації публічної влади. Адміністративне процесуальне право оперує спорідненими поняттями у контексті судового захисту прав. Фінансове право використовує термін «адміністрування» в специфічному податковому значенні. Господарське право застосовує термінологію публічного управління у сфері регулювання економічної діяльності. Інформаційне право формує понятійний апарат електронного урядування.

Аналіз сучасного стану термінології публічного управління та адміністрування виявляє комплекс проблем: відсутність легальних дефініцій ключових понять («публічне управління», «публічне адміністрування», «публічна адміністрація»); полісемію окремих термінів, які набувають різного змісту в різних галузях права; синонімію, коли тотожні явища позначаються різними термінами; труднощі адаптації іншомовних запозичень; розбіжність між науковою доктриною та законодавчою практикою у вживанні термінів.

Перспективи вирішення виявлених термінологічних проблем передбачають комплексний підхід, що поєднує нормативний, доктринальний, лексикографічний та освітній напрями. Нормативний напрям вимагає

законодавчого закріплення визначень базових термінів – оптимально шляхом прийняття спеціального закону про засади публічного управління або доповнення чинного Закону «Про адміністративну процедуру». Доктринальний напрям передбачає досягнення наукового консенсусу щодо змісту та співвідношення ключових понять. Лексикографічний напрям потребує підготовки спеціалізованого термінологічного словника. Освітній напрям має забезпечити поширення уніфікованої термінології через систему підготовки фахівців за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування».

Історико-правовий аналіз засвідчує стійку тенденцію еволюції від вузького поняття «державне управління» до ширшого «публічне управління». Ця еволюція відображає демократизацію системи влади, посилення ролі місцевого самоврядування та громадянського суспільства, перехід від владоцентристської до людиноцентристської парадигми управління. Зазначена тенденція узгоджується із загальноєвропейським вектором розвитку адміністративного права та принципами належного урядування.

Завдання комплексного термінологічного впорядкування сфери публічного управління та адміністрування зберігає свою актуальність. Ключові поняття досліджуваної терміносистеми потребують легалізації в законодавстві України. Наукова спільнота має продовжити роботу над уточненням змісту та меж базових категорій. Гармонізація національної термінології з європейськими стандартами залишається пріоритетним напрямом в умовах євроінтеграційного курсу держави.

Реалізація цих завдань сприятиме підвищенню якості правового регулювання, ефективності правозастосування та розвитку вітчизняної адміністративно-правової науки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Панько Т. І., Кочан І. М., Мацюк Г. П. Українське термінознавство : підручник. Львів : Світ, 1994. 216 с.
2. Артикуца Н. В. Мова права і юридична термінологія : навч. посіб. 2-ге вид., змін. і допов. Київ : Стилос, 2004. 277 с.
3. Любченко М. І. Юридична термінологія : поняття, особливості, види : монографія. Харків : ТОВ «Видавництво права людини», 2015. 280 с.
4. Бялик Л. Л. Юридична термінологія та поняття «терміносистема». Інформація і право. 2011. № 3. С. 34–41.
5. Авер'янов В. Б. (ред.). Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1 : Загальна частина. Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.
6. Рабінович П. М., Дудаш Т. І. Правнича мова: основні складники. Вісник Національної академії правових наук України. 2017. № 1 (88). С. 17–29.
7. Бойко І. В. Публічне управління та публічне адміністрування: співвідношення понять в українському законодавстві. Вісник соціально-економічних досліджень. 2020. № 3–4. С. 41–47.
8. Основи публічного управління : навч. посіб. / за заг. ред. В. М. Князева. Київ : ТНУ ім. В. І. Вернадського, 2020. 156 с.
9. Колесникова К. О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. Теорія та практика державного управління. 2013. Вип. 3. С. 112–119.
10. Оболенський О. Ю. Розвиток суспільства та публічне управління. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2013. № 3. С. 27–33.
11. Мельтюхова Н. М., Корженко В. В., Дідок Ю. В. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : метод. рек. Київ : НАДУ, 2010. 28 с.
12. Філіпова Н. В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-

політичної трансформації. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=865>

13. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.

14. Форми публічного адміністрування : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Галунька. Київ : НАВС, 2021. 186 с.

15. Публічне управління : термінологічний словник / уклад. В. С. Куйбіда та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.

16. Авер'янов В. Б. Державне управління: теорія і практика. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 431 с.

17. Задохайло О. А. Співвідношення понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. Право та інновації. 2020. № 1 (29). С. 40–46.

18. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1 : Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.

19. Стасюк О. М. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2020. Т. 31 (70). № 2. С. 33–38.

20. Keeling D. Management in Government. London : Allen & Unwin, 1972. 210 p.

21. Оболенський О. Ю. Розвиток суспільства та публічне управління. Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. 2013. № 3. С. 27–33.

22. Аль-Атті І. В. Публічне управління: сутність і визначення. Аспекти публічного управління. 2018. Т. 6. № 8. С. 35–41.

23. Омельчак Г. В. Аналіз співвідношення понять «публічне управління», «державне управління» та «публічне адміністрування». Київський економічний науковий журнал. 2023. № 3. С. 108–112.

24. Бойко І. В. Публічне управління та публічне адміністрування: співвідношення понять в українському законодавстві. Вісник соціально-економічних досліджень. 2020. № 3–4. С. 41–47.

25. Семенчук Т. Б. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. Вісник економіки транспорту і промисловості. 2013. Вип. 42, спецвип. С. 385–390.

26. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. Публічне управління: теорія та практика. 2010. № 1. С. 16–22.

27. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1. 748 с.

28. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.

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

30. Владовська К. До питання про правову природу поняття «публічна служба» у законодавстві України та в адміністративно-правовій доктрині. Аналітично-порівняльне правознавство. 2022. № 2. С. 195–200.

31. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266. Офіційний вісник України. 2015. № 38. Ст. 1147.

32. Лазарев В. В. Основні етапи становлення української юридичної термінології. Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів : матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. Харків, 2021.

33. Артикуца Н. В. Основи вчення про юридичний термін і юридичну термінологію. Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. 2018. Т. 1. С. 3–12.
34. Історія держави і права України : навч. посіб. / за ред. В. О. Боняк. Дніпро : Дніпров. держ. ун-т внутр. справ, 2024. 208 с.
35. Юшков С. В. Руська Правда : тексти на основі 7 списків та 5 редакцій. Київ : ВУАН, 1935. 144 с.
36. Музиченко П. П. Історія держави і права України : навч. посіб. Київ : Знання, 2006. 437 с.
37. Шевченко О. О. Історія українського права : навч. посіб. Київ : Олан, 2001. 214 с.
38. Кульчицький В. С., Тищик Б. Й. Історія держави і права України : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 624 с.
39. Яковлів А. І. Українське право. Українська культура : лекції / за ред. Д. Антоновича. Київ : Либідь, 1993. С. 222–247.
40. Смолій В. А., Степанков В. С. Українська державна ідея XVII–XVIII століть: проблеми формування, еволюції, реалізації. Київ : Альтернативи, 1997. 368 с.
41. Путро О. І. Гетьманщина: нариси історії. Київ : Основи, 1998. 216 с.
42. Грушевський М. С. Історія України-Руси : у 11 т. Київ : Наук. думка, 1991–2000.
43. Права, за якими судиться малоросійський народ 1743 р. / упоряд. К. А. Вислобоков. Київ, 1997. 548 с.
44. Українська мова : енциклопедія / редкол.: В. М. Русанівський та ін. Київ : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 2007. 856 с.
45. Верба І. В., Павленко Ю. В. Науковотовариство ім. Шевченка // Енциклопедія історії України. Київ, 2010. Т. 7. С. 291–295.
46. Солдатенко В. Ф. Українська революція: історичний нарис. Київ : Либідь, 1999. 976 с.

47. Український національно-визвольний рух: березень 1917 – листопад 1918 рр. : документи і матеріали / упоряд. В. Ф. Верстюк. Київ : Вид-во ім. Олени Теліги, 2003. 1024 с.
48. Закон про тимчасовий державний устрій України від 29 квіт. 1918 р. // Державний вісник. 1918. № 1.
49. Литвин М. Р., Науменко К. Є. Історія ЗУНР. Львів : Олір, 1995. 368 с.
50. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольності УНР) від 29 квіт. 1918 р. // Конституційні акти України 1917–1920. Київ, 1992. С. 73–79.
51. Усенко І. Б. Українська юридична термінологія // Українське державотворення: невitreбуваний потенціал. Київ, 1997. С. 285–298.
52. Державне управління : підручник : у 2 т. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
53. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки 1919 р. // Конституційні акти України 1917–1920. Київ, 1992. С. 115–126.
54. Авер'янов В. Б. Органі виконавчої влади в Україні. Київ : Ін Юре, 1997. 48 с.
55. Про ліквідацію округів та перехід на двоступеневу систему управління : постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 2 верес. 1930 р. // Збірник законів УСРР. 1930. № 25. Ст. 289.
56. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / за заг. ред. Т. В. Мотренка. Київ : Ніка-Центр, 2009. Т. 3. 656 с.
57. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20 квіт. 1978 р. Київ, 1978.
58. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Харків : Право, 1996. 164 с.
59. Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф. Виконавча влада і адміністративне право. Київ : Вид. дім «Ін Юре», 2002. 668 с.
60. Акт проголошення незалежності України від 24 серп. 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 38. Ст. 502.

61. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 7 груд. 1990 р. № 533-XII // *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 2. Ст. 5.
62. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII // *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490.
63. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 18 квіт. 1991 р. (у первинній редакції) // *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 26. Ст. 329.
64. Конституція України від 28 черв. 1996 р. // *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
65. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
66. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.
67. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98 // *Офіційний вісник України*. 1998. № 21. Ст. 32.
68. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1572/99 // *Офіційний вісник України*. 1999. № 50. Ст. 2434.
69. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
70. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 16 трав. 2008 р. № 279-VI (в ред. від 7 жовт. 2010 р.) // *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 9. Ст. 58.
71. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 // *Офіційний вісник України*. 2010. № 94. Ст. 3334.
72. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI // *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.

73. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI // *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.

74. Оболенський О. Ю. Публічне управління: концептуальні засади та практика реалізації. Київ : НАДУ, 2011. 56 с.

75. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 29 квіт. 2015 р. № 266 // *Офіційний вісник України*. 2015. № 38. Ст. 1147.

76. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р // *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.

77. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII // *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167.

78. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII // *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

79. Про утворення та ліквідацію районів : постанова Верховної Ради України від 17 лип. 2020 р. № 807-IX // *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 33. Ст. 235.

80. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (станом на 10 січ. 2020 р.) / Міністерство розвитку громад та територій України. Київ, 2020. 32 с.

81. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII // *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

82. Про деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2016 р. № 474-р // *Офіційний вісник України*. 2016. № 55. Ст. 1919.

83. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лют. 2022 р. № 2073-IX // *Відомості Верховної Ради України*. 2022. № 29. Ст. 1526.

84. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : ратифікована Законом України від 16 верес. 2014 р. № 1678-VII // *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Т. 1. Ст. 2125.

85. Європейська хартія місцевого самоврядування : ратифікована Законом України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР // *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. Ст. 718.

86. Любченко М. І. Юридична термінологія: поняття, особливості, види : монографія. Харків : Вид-во «Права людини», 2015. 280 с.

87. Скаун О. Ф. *Теорія права і держави* : підручник. 4-те вид. Київ : Алерта, 2016. 528 с.

88. Онищук І. І. Термінологія та законодавчі дефініції у нормативно-правових актах // *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права ім. Короля Данила Галицького*. 2012. № 6. С. 154–159.

89. Ключко Н. І. Юридична термінологія: поняття, особливості // *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2009. Вип. 18. С. 231–238.

90. Шестакова С. О. Особливості юридичної термінології // *Вісник Сумського НАУ*. 2018. Вип. 5. С. 112–118.

91. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

92. Бугайчук К. Л. Публічне адміністрування в органах Національної поліції: об'єктно-суб'єктний підхід // *Форум права*. 2017. № 5. С. 64–72.

93. Зіборєва О. Б. Поняття та ознаки публічного адміністрування // *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2021. № 64. С. 220–223.

94. Чеховська І. В., Лагутіна І. В. Методологія публічного адміністрування та його сполучення з публічним управлінням // *Вісник соціальної освіти*. 2020. № 3–4. С. 41–47.

95. Мельтюхова Н. М., Корженко В. В., Дідок Ю. В. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2010. 176 с.
96. Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та ін. Загальне адміністративне право : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
97. Таран Є. І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України // *Вчені записки ТНУ ім. В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. Т. 31 (70). № 2. С. 33–37.
98. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України : підручник. Київ : Правова єдність, 2010. 432 с.
99. Серьогіна С. Г. Особливості розподілу повноважень у виконавчо-розпорядчій сфері // *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 29. Т. 1. С. 106–110.
100. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник. Київ : Правова єдність, 2009. 395 с.
101. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI // *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50–51. Ст. 572.
102. Податковий кодекс України : Закон України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI // *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–17. Ст. 112.
103. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III // *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
104. Про соціальні послуги : Закон України від 17 січ. 2019 р. № 2671-VIII // *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 18. Ст. 73.
105. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 436-IV // *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18–22. Ст. 144.
106. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 верес. 2005 р. № 2806-IV // *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 48. Ст. 483.

107. Про публічні електронні реєстри : Закон України від 18 листоп. 2021 р. № 1907-IX // *Відомості Верховної Ради України*. 2022. № 8. Ст. 54.
108. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 5 жовт. 2017 р. № 2155-VIII // *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 45. Ст. 400.
109. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 верес. 2017 р. № 649-р // *Офіційний вісник України*. 2017. № 78. Ст. 2402.
110. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права : монографія. Київ : Логос, 2014. 236 с.
111. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Strasbourg : Council of Europe, 2007.
112. Миколенко О. І. Поняття «державне управління» та «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права України // *Право і суспільство*. 2018. № 4. С. 73–81.
113. Філіпова Н. В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації // *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 6. С. 1–7.
114. Рудакевич М. І. Про структуру і зміст спеціальності «публічне управління й адміністрування» // *Вісник НАДУ при Президентові України*. Серія: Державне управління. 2016. № 1. С. 1–12.
115. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 308 с.
116. Кобзева Т. А. Функціонування та розвиток системи публічного адміністрування в Україні // *Право та державне управління*. 2019. № 3. С. 5–13.
117. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998–2004.

118. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ : Юридична думка, 2012. 1020 с.