



**М. Й. Вільгушинський,**  
кандидат юридичних наук,  
суддя Вищого спеціалізованого суду України  
з розгляду цивільних і кримінальних справ,  
заслужений юрист України

УДК 342.56

## ОБНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ТЕРМІНОЛОГІЇ: ШЛЯХ ДО ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

*Статтю присвячено аналізу стану та тенденцій розвитку адміністративно-правової термінології. Автор через призму історичної ретроспективи вивчає сутність і зміст категорій «суб'єкт державного управління», «публічна адміністрація», «адміністративний орган». З посиланням на сучасні наукові праці з адміністративного права, чинні нормативні акти, юридичні акти європейських інституцій, а також напрацювання європейських вчених-правознавців доводиться необхідність введення в офіційний обіг категорії «адміністративний орган».*

**Ключові слова:** адміністративне право, державне управління, місцеве самоврядування, публічна адміністрація, адміністративний орган.

Розвиток вітчизняної правової науки ознаменувався, серед іншого, і введенням в обіг принципово нових категорій та понять, які у межах попередніх етапів її становлення навіть не згадувалися на сторінках відповідних видань. Зокрема, йдеться про такі терміни, як публічна влада, публічна адміністрація, адміністративний договір, адміністративна послуга тощо. Зазначимо, що деякі з них протягом останніх років вже отримали офіційне визнання, зокрема у текстах відповідних нормативних актів. Подібні тенденції, безумовно, треба вітати, оскільки вони наближають як українське законодавство, так і вітчизняну правову теорію до сучасних європейських стандартів, що є особливо важливим та необхідним на шляху європейської інтеграції України.

Проте час від часу сформовані у межах наукових концепцій поняття, включаючи і

нові, мають бути піддані, як слушно зазначає відомий російський вчений-правознавець К. С. Бельський, генеральній інвентаризації, спрямованій на вивільнення термінологічного господарства від зайвих слів, які більше не відображають нових реалій у сфері управління [1]. Наведена думка, власне, і розкриває мету цієї статті, в межах якої розглядається питання про трансформацію адміністративно-правової термінології, зокрема однієї з центральних категорій адміністративного права, за допомогою якої позначаються ті учасники адміністративно-правових відносин, які представляють у межах останніх публічну владу.

Для досягнення поставленої мети необхідно: простежити історичний розвиток відповідних термінів; визначити причини заміни одних понять іншими; обґрунтувати необхідність запровадження у науковий обіг

категорії «адміністративний орган». Такому напряму наукового пошуку, на наш погляд, властивий доволі високий рівень наукової новизни, оскільки більшість сучасних авторів (О. Банчук, Р. Куйбіда, В. Перепелюк, А. Пухтецька та інші), які цікавляться зазначеною проблемою, концентрують свою увагу переважно на аналізі сутності та змісту лише окремих категорій (суб'єкт публічного управління, публічна адміністрація, суб'єкт владних повноважень тощо), не розкриваючи при цьому їх наукової наступності, взаємозв'язку з іншими термінами, а також можливих напрямів трансформації останніх.

Екскурс до адміністративно-правової літератури дозволяє зробити висновок, що одним із перших термінів, за допомогою якого позначалися суб'єкти адміністративного права, які представляли в адміністративно-правових відносинах державу, був термін «суб'єкти державного управління». Так, наприклад, В. К. Колпаков писав, що, на відміну від адміністративних правовідносин у цілому, обов'язковим суб'єктом державно-управлінських відносин має бути суб'єкт державного управління. На думку вченого, яку підтримували також і інші науковці [2, с. 153], суб'єктами державного управління насамперед визнавалися органи виконавчої влади, а також інші суб'єкти — адміністрації державних підприємств, установ, інших організацій [3, с. 186]. Іноді категорія «суб'єкт державного управління» замінювалася близьким терміном «апарат державного управління», тобто складна система спеціальних органів — органів виконавчої влади (які називалися також органами державного управління), що перебувають між собою у різноманітних зв'язках та відносинах і виконують основні завдання і функції держави шляхом повсякденної й оперативної управлінської (владно-розпорядчої, або адміністративної) діяльності [4, с. 63].

Отже, суб'єктами державного управління вважалися насамперед органи виконавчої влади та інші утворені державою суб'єкти. Такий погляд, на нашу думку, став певною мірою продовженням підходів радянських

вчених-адміністративістів до проблематики суб'єктів адміністративного права, серед яких в обов'язковому порядку називалися органи державного управління, під якими розумілася відокремлена частина державного апарату, покликана до виконання в межах своєї компетенції, під керівництвом партії, підзаконної, організаційно-владної (виконавчої і розпорядчої) діяльності і наділена для цієї мети державно-владним повноваженням [5, с. 103]. Разом з цим зазначимо, що цей термін (орган державного управління) потрапив до радянської адміністративно-правової науки з тексту конституцій СРСР та конституцій радянських республік, де в межах окремих статей згадувалося про органи державного управління (наприклад, у ст. 118 Конституції УРСР 1978 р. зазначалося, що Рада Міністрів Української РСР правомочна вирішувати всі питання державного управління, віднесені до відання Української РСР [6]), які, за сучасною термінологією, являли собою, фактично, органи виконавчої влади. Можливо, це і стало причиною запровадження в українську адміністративно-правову науку категорії «суб'єкти державного управління», під якою, як уже зазначалося, розумілися насамперед органи виконавчої влади.

Проте зазначена термінологія проіснувала у вітчизняній правовій науці не надто довго, оскільки стала очевидною її неузгодженість з положеннями низки статей Конституції України [7]. У цьому випадку мова йде, по-перше, про те, що в Основному законі України, на відміну від радянських конституцій, вже не згадувалося про державне управління, та, по-друге, він (закон) санкціонував функціонування місцевого самоврядування, тобто окремого виду управлінської діяльності, відмежованої від діяльності органів державної влади. З огляду на це вітчизняними авторами була висловлена пропозиція про заміну категорії «державне управління» поняттям «публічне управління», яке найбільше відповідає реальним умовам функціонування сучасної української держа-

ви [8]. Це, відповідно, стосується також і всіх інших похідних від поняття «державне управління» категорій.

Подібні процеси як наслідок поставили перед вітчизняними вченими-правниками завдання, пов'язане з пошуком більш змістовної категорії, в межах якої можна було б об'єднати усіх суб'єктів адміністративного права, які забезпечують реалізацію в межах адміністративно-правових відносин публічного інтересу. На це було запропоновано поняття публічної адміністрації.

Термін «публічна адміністрація» вперше було використано у праві Європейського Союзу (далі — ЄС). Проведений українськими вченими аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС дозволив дійти висновку, що в європейському праві існує два визначення зазначеного поняття: у вузькому та у широкому сенсі. У вузькому сенсі під публічною адміністрацією розуміються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба». Що ж до органів публічної влади, то мова йде про: «інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання яких визначені в законі (причому ці завдання належать сфері функціонування держави)». У широкому сенсі в європейському праві до «публічної адміністрації» крім органів публічної влади відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції [9].

Разом з цим зазначимо, що подібне тлумачення публічної адміністрації є не єдиним на теренах ЄС. Так, наприклад, болгарські науковці, дискутуючи з приводу цього терміна, пишуть, що публічною адміністрацією є: керована система, що здійснює різноманітні владні функції, притаманні спеціалізованим інституціям і здійснювані адміністра-

тивним персоналом, який згідно з визначеними нормативними документами механізмами створює певні суспільні цінності і задовольняє відповідні суспільні інтереси [10, с. 22]; соціально керована система, що включає органи публічного управління і адміністративні структури, службовці яких виконують завдання, пов'язані з реалізацією функцій цих органів та наданих ним повноважень, і надають публічні послуги громадянам [11, с. 34]; комплекс адміністративних процесів, адміністративних структур і осіб, що діють на офіційних посадах, сприяючи виконанню законів та інших нормативно-правових актів, та дії органів влади. Через призму громадянського суспільства публічна адміністрація визначається як інструмент реалізації громадських інтересів, у тому числі фінансування громадської діяльності, адміністративне обслуговування населення, захист територіальної цілісності держави, боротьба зі злочинністю, соціальний захист тощо [12].

Подібне різночитання щодо розуміння сутності публічної адміністрації простежується і на сторінках українських видань, де можна побачити чималу кількість авторських визначень згаданого терміна. Так, одним з перших на цю тему почав писати В. Б. Авер'янов, який розумів під публічною адміністрацією сукупність органів виконавчої влади та виконавчих органів самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [13]. На думку В. К. Колпакова, публічною адміністрацією є система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах [14]. Більш широко до тлумачення згаданої категорії підходять Т. М. Кравцова та А. В. Солонар, які вважають, що під поняттям «публічна адміністрація» слід розуміти систему органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів, наділе-

них адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій та заходів, встановлених законом [9]. Майже подібним чином формулює визначення публічної адміністрації М. Міхровська, яка пише, що термін «публічна адміністрація» виступає симбіозом змісту термінів «державне управління» та «місцеве самоврядування» та є сукупністю органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, що підпорядковані публічній владі, діяльність яких спрямована на виконання закону та реалізацію інших публічно-управлінських функцій, які можуть делегуватися підприємствам, установам та організаціям, і будь-які інші суб'єкти, що здійснюють функції публічного управління, які своєю діяльністю забезпечують права і свободи людини і громадянина [15].

Уважне ознайомлення з наведеними визначеннями категорії «публічна адміністрація» показує, що у них містяться окремі положення, які неможливо підтримати. Так, викликає заперечення думка, що лише виконавчі органи місцевого самоврядування є елементом публічної адміністрації. У такому разі незрозуміло, який статус будуть мати місцеві ради. Не можна погодитись і з визначенням публічної адміністрації, запропонованим В. К. Колпаковим, оскільки воно позбавлено будь-якої конкретики, що, відповідно, дозволяє віднести до зазначеної категорії як парламент, так і суди. Помилковим також є висновок про те, що публічною адміністрацією є «адміністративно-управлінські дії та заходи, встановлені законом», оскільки тут відбулося ототожнення суб'єктів (публічної адміністрації) з інструментами їх діяльності (відповідні дії та заходи). Загальним недоліком усіх наведених визначень категорії «публічна адміністрація» є те, що автори не врахували того факту, що нині публічні функції разом з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування виконують також і суб'єкти делегова-

них повноважень, про яких, відповідно, необхідно було б згадати окремо.

Таким чином, зазначимо, що під публічною адміністрацією варто розуміти систему органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших юридичних осіб публічного права, а також суб'єктів делегованих повноважень, задіяних у реалізації законодавчих актів, що має на меті задоволення публічних інтересів.

З огляду на викладене стає зрозумілим, що за своїми сутнісними та змістовими характеристиками термін «публічна адміністрація» фактично повністю збігається з поняттям «суб'єкти публічного управління» [16]. Проте і це не все. Справа в тому, що нині деякими українськими авторами обстоюється ідея про необхідність введення у науковий обіг категорії «адміністративний орган», під якою пропонується розуміти знову ж таки систему суб'єктів публічного права, головне призначення яких полягає у застосуванні законів, за виключенням того (застосування), що здійснюється у межах реалізації правосуддя [17, с. 38]. Таким чином, можна дійти висновку, що на сьогодні в українській юридичній літературі існують три майже синонімічні категорії, за допомогою яких описується одне й теж саме явище: публічна адміністрація, суб'єкт публічного управління та адміністративний орган. Подібну ситуацію, на наш погляд, навряд чи можна вітати, оскільки вона виключно негативно позначиться як на сфері нормотворчості, так і на сфері наукової діяльності, оскільки буде заважати консолідації творчих пошуків та їх результатів. З огляду на викладене надзвичайно слухними є слова В. Б. Авер'янова, який писав, що введення уніфікованих понять і термінів для виразу однорідних явищ є важливою умовою підвищення юридичної культури [18, с. 58], чого, власне, ми і маємо прагнути. Інакше кажучи, українські вчені повинні визначитися з терміном, який буде застосовано у подальшому для позначення окресленої вище сфери діяльності суб'єктів публічного права. Додаткової актуальності

та важливості цьому завданню надає також і той факт, що нині все ще триває робота над проектом Адміністративно-процедурного кодексу України, в якому обов'язково необхідно буде вжити одну з названих вище категорій.

Висловлюючи власну думку з приводу сформульованої проблеми, зазначимо, що найбільш вдалим терміном є категорія «адміністративний орган», яка і має витіснити собою, щонайменше на нормативному рівні, такі поняття, як «публічна адміністрація» та «суб'єкт державного управління». В обґрунтування наведеного зазначимо таке.

*По-перше*, категорія адміністративний орган є на сьогодні найбільш вживаною у нормативних актах ЄС та офіційних документах інституцій Ради Європи. Так, наприклад, про адміністративні органи мова йде у Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи від 6 грудня 2001 р. «Про участь громадян у місцевому публічному житті» [19]; Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи від 21 лютого 2002 р. «Про доступ до офіційних документів» [20]; Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи від 9 вересня 2003 р. щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права [21] тощо.

Зазначені юридичні акти, маючи статус актів «м'якого права» [22], є певною мірою обов'язковими для України, яка, будучи членом Ради Європи, взяла на себе зобов'язання керуватися відповідними рішеннями названої інституції та, по можливості, впроваджувати їх у національне законодавство.

*По-друге*, категорія «адміністративний орган», на відміну від категорій «публічна адміністрація» та «суб'єкт публічного управління», найбільш чітко «вкладається» в наявний перелік понять, що нині застосовуються у вітчизняних юридичних актах, спрямованих на регулювання правозастосовної діяльності суб'єктів публічного права. У даному випадку мова йде про такі поняття, як: адміністративне право, адміністративний договір, адміністративна послуга, адміністративна процедура, адміністративний акт тощо.

*По-третє*, не можна не звернути уваги також і на наукові праці з адміністративного права, видані у країнах-членах ЄС, в яких категорія «адміністративний орган» посідає центральне місце, тобто саме через неї позначаються усі учасники адміністративно-правових відносин, які представляють в їх межах публічну владу [23; 24].

Таким чином, як загальний підсумок зазначимо, що на сьогодні накопичилося достатньо підстав для того, щоб обстоювати ідею про необхідність надання категорії «адміністративний орган» офіційного статусу в межах вітчизняних юридичних актів, а також на доктринальному рівні. Подібний крок сприятиме подальшому наближенню вітчизняної адміністративно-правової термінології до європейських стандартів, що, у свою чергу, є необхідною передумовою успішної адаптації національного законодавства до законодавства ЄС.

### Список використаних джерел

1. Бельский К. С. О предмете и системе науки административного права / К. С. Бельский // Государство и право. — 1998. — № 10. — С. 18—26.
2. Административное право Украины : [учеб. для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущий, В. Н. Гаращук и др.]; под ред. проф. Ю. П. Битяка. — 2-е изд., перераб. и доп. — Х. : Право, 2003. — 576 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. — К. : Юридична думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 584 с.
4. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К., 1999. — 266 с.
5. Пахомов І. М. Радянське адміністративне право. Загальна частина : підручник / І. М. Пахомов. — Л., 1962. — 295 с.
6. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1978. — № 18. — Ст. 268.

7. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
8. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації / Р. С. Мельник // Право та суспільство. — 2012. — № 6. — С. 95—99.
9. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації [Електронний ресурс] / Т. М. Кравцова, А. В. Солонар // Форум права. — 2010. — № 4. — С. 522—525. — Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf>.
10. Величков И. Теоретически основи на публичната администрация. Часть първа / И. Величков, Б. Бенев. — София : ЕкоПринт, 2004. — 91 с.
11. Арабаджийски Н. Организация на публичната администрация в Република България / Н. Арабаджийски. — София: Изд-во Нов български университет, 2010. — 309 с.
12. Лахижа М. Дефініція поняття «публічна адміністрація» в Республіці Болгарія [Електронний ресурс] / М. Лахижа. — Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-3/doc/1/03.pdf>.
13. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Б. Авер'янов // Право України. — 2003. — № 5. — С. 117—122.
14. Колпаков В. К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір / В. К. Колпаков // Юридична Україна. — 2008. — № 3. — С. 33—38.
15. Міхровська М. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії / М. Міхровська // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. — 2011. — № 88. — С. 90—93.
16. Сківський І. О. Публічне управління як категорія сучасного українського адміністративного права / І. О. Сківський // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. — 2012. — № 1 (1). — С. 291—296.
17. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упорядник В. П. Тимошук. — К. : Факт, 2003. — 496 с.
18. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В. Б. Аверьянов. — К. : Наукова думка, 1979. — 150 с.
19. Про участь громадян у місцевому публічному житті : Рекомендації Rec (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи від 6 грудня 2001 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_739](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_739).
20. Про доступ до офіційних документів : Рекомендації Rec (2002) 2 Комітету міністрів Ради Європи від 21 лютого 2002 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a33](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a33).
21. Щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права : Рекомендації Rec (2003) 16 Комітету міністрів Ради Європи від 9 вересня 2003 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568875&Site=CM>.
22. Шалінська І. В. Акти «м'якого права»: поняття та значення у міжнародному правопорядку [Електронний ресурс] / І. В. Шалінська. — Режим доступу : [http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/socpr/2011\\_2/Shelinska.pdf](http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/socpr/2011_2/Shelinska.pdf).
23. Detterbeck S. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht / S. Detterbeck. 4. Auflage. — Verlag C.H. Beck, Munchen, 2006. — 612 s.
24. Raschauer B. Allgemeines Verwaltungsrecht (f. Osterreich) / B. Raschauer. 3. Auflage. — Springer Wien New York, 2009. — 485 s.

***Вильгушинский М. И. Обновление административно-правовой терминологии: путь к европеизации украинского административного права.***

*Статья посвящена анализу состояния и тенденций развития административно-правовой терминологии. Автор через призму исторической ретроспективы изучает сущность и содержание категорий «субъект государственного управления», «публичная администрация», «административный орган». Со ссылкой на современные научные труды по административному праву, действующие нормативные акты, юридические акты европейских институций, а также наработки европейских ученых-правоведов доказывається необходимость введения в официальный оборот категории «административный орган».*

**Ключевые слова:** административное право, государственное управление, местное самоуправление, публичная администрация, административный орган.

*Vilgushynskyi M. L. Update the administrative and legal terminology way to Europeanization Ukrainian administrative law.*

*The article is devoted to the analysis of the state and tendencies of development of administrative and legal terminology. The author studies the essence and content of such categories as «subject of state administration», «public administration», «administrative agency» in terms of historical retrospective review. Necessity to adopt the category «administrative agency» is proved with the reference to the current scientific works in administrative law, legislation in force, legislation of European institutions, as well as best practices of European scientists in law.*

**Key words:** *administrative law, state administration, local self-government, public administration, administrative agency.*

---