

ПРАВОВА ТЕРМІНОЛОГІЯ І ПРАВОВІ ДЕФІНІЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ (за матеріалами круглого столу)

В. НАГРЕБЕЛЬНИЙ

*кандидат юридичних наук,
член-кореспондент НАПрН України,
заступник директора
(Інститут держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України)*

В. ДЕРЕЦЬ

*кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
відділу проблем державного управління
та адміністративного права
(Інститут держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України)*

22 грудня 2016 р. в Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України (далі — Інститут) відбувся круглий стіл на тему «Правова термінологія і правові дефініції в адміністративному праві» (далі — круглий стіл), організований відділом проблем державного управління та адміністративного права. У ньому взяли участь співробітники Інституту, представники вищих навчальних закладів юридичного та державно-управлінського профілю різних міст України, юристи-практики. Робота круглого столу відбувалася за трьома напрямками: 1) публічна адміністрація, органи публічної адміністрації, державне управління, державне регулювання, урядування, адміністрування, електронне урядування; 2) публічна служба, державна служба, муніципальна служба, цивільна служба, патронатна служба; 3) публічні послуги, державні послуги, управлінські послуги, адміністративні послуги,

послуги адміністрації, муніципальні послуги.

До учасників круглого столу з вітальним словом звернувся заступник директора з наукової роботи Інституту, доктор юридичних наук, академік НАПрН України **О. Скрипнюк**. Він зазначив, що проблематика юридичної термінології має бути в центрі уваги вчених-правознавців та практиків, оскільки поява нової термінології, удосконалення юридичних дефініцій зумовлюють потребу в їх уточненні і з'ясуванні. На жаль, навіть у 6-томній «Юридичній енциклопедії» та інших юридичних словниках відсутні визначення понять «юридична термінологія» та «юридичні дефініції». Науковець наголосив на важливості досліджень цих проблем і відзначив значну роботу відділу проблем державного управління та адміністративного права у цьому напрямі, а також побажав учасникам круглого столу плідної роботи.

Розпочинаючи обговорення питань першого напрямку роботи круглого столу, завідувач відділу проблем державного управління та адміністративного права, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України **О. Андрійко** звернула увагу на роль і значення юридичної термінології у вирішенні сучасних проблем адміністративного права і необхідність чіткого й однозначного використання понятійно-категоріального апарату у наукових статтях і дисертаціях. Вона наголосила на важливості знання іноземних мов для розуміння зарубіжної правової термінології, змісту юридичних дефініцій у правовій науці і законодавстві відповідних країн. Вітчизняні дослідники часто ототожнюють терміни «адміністрування» та «управління». Крім цього, можна визначити три значення терміна «публічний»: як державний; як не лише державний, а й такий, що пов'язаний з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; стосується і тих державних органів, які не належать до органів виконавчої влади, але теж є публічними органами, суб'єктами делегованих повноважень. Тому важливим є обговорення наукових підходів до уніфікованого розуміння змісту понять «публічна адміністрація», «органи публічної адміністрації», «електронне урядування».

У своєму виступі заступник директора Інституту, член-кореспондент НАПрН України **В. Нагребельний** акцентував увагу на окремих методологічних аспектах правової термінології як важливої складової юридичної техніки. Він зазначив, що правова термінологія являє собою систему юридичних термінів, тобто словесних виразів понять, які використовуються при викладі змісту законодавчого або іншого нормативно-правового акта. Правова термінологія має ґрунтуватися на таких уніфікаційних принципах, як однозначність, загально визнаність, стабільність і доступність юридичних термі-

нів, визначеність і чіткість у викладені нормативно-правового матеріалу, які виключають різне розуміння позиції законодавця.

Тому для єдності юридичної термінології у цілому й адміністративно-правової зокрема необхідно, щоб при позначенні в тексті нормативно-правового акта певного поняття послідовно вживався один і той самий термін, а при позначенні різних понять використовувалися різні терміни. Важливо, щоб правові акти термінологічно стикувалися між собою і містили бездоганні дефініції, єдині, наскрізні для всієї галузі законодавства. На переконання В. Нагребельного, понятійний апарат галузі адміністративного права повинен мати «модельні» терміни і визначення, що виражають найістотніші ознаки певного предмета або явищ. Особливо це важливо в умовах конвергенції правових систем, гармонізації національного законодавства та європейського права.

Доктор юридичних наук, професор **Ж. Завальна** порушила проблему правових дефініцій у контексті вимог щодо публікацій вітчизняними науковцями статей у *Scopus*, наголосивши при цьому, що існує західна юридична школа з її вільним визначенням понять, де немає чітко окреслених визначень термінів, а є науково-популярний стиль. В українській правовій науці має місце більш формально-юридичний підхід, з визначенням термінів як законодавцем, так і науковцями. Доповідач звернула увагу на те, що, наприклад, у дослідженнях проблематики адміністративного та публічного договорів за останні роки відбулося звуження поняття адміністративного договору. Говорячи про публічний договір відповідно до норм Цивільного кодексу України, «публічний» — це той, що укладається в публічній сфері, або як форма регулювання у публічній сфері. Термін «публічний» передусім пов'язаний із волевиявленням суб'єктів публічних правовідно-

син, що застосовують неімперативний метод їх регулювання. Зараз пропонується відійти від застосування поняття «адміністративний договір» як від певної галузевої форми договору, що видається дискусійним. Тому вказані питання потребують окремого дослідження.

Старший науковий співробітник Інституту, кандидат юридичних наук **В. Тимошук** зупинився на співвідношенні понять «державне управління», «публічне управління», «адміністрація», «урядування». Урядування в термінології Організації Об'єднаних Націй (далі — ООН), Європейського Союзу (далі — ЄС), Ради Європи — це прийняття рішень, вироблення політик *загального характеру*. Адміністрування — укладення адміністративних договорів, вирішення *індивідуальних питань* щодо приватних осіб, координаційна, організаційна діяльність тощо. Термін «публічний» охоплює національний, регіональний та місцевий рівні, тобто торкається інтересів усіх, на відміну від терміна «приватний». «Публічна адміністрація» (*public administration*) охоплює органи, установи, суб'єктів делегованих повноважень, яким держава делегувала певні повноваження на виконання адміністративних функцій. Правовими формами державного управління, як відомо, є прийняття нормативних актів, укладення договорів тощо. Державне управління — це прямий, організуючий, керівний вплив, на відміну від адміністрування. Держава щодо громадян здійснює адміністрування (звідси і саме поняття адміністративного права), у той час як управління здійснюється щодо підпорядкованих суб'єктів уповноваженим державним органом (міністерством, відомством тощо). На його думку, не зовсім вдалою є назва навчальної дисципліни «Публічне управління та адміністрування». В управлінні є субординаційні відносини, тобто є керівник і той, кому адре-

сується чітка вказівка щодо виконання. В адмініструванні цього немає; це — рівнопорядкові відносини, оскільки держава не керує людиною.

Ще одне питання — чи входять у поняття публічної адміністрації представницькі органи. Підказкою може бути функціональне розуміння багатьох категорій: ті органи, які мають суто політичні функції — ні, а ті, які мають розпорядчі, більш адміністративні функції — так.

Старший науковий співробітник Інституту, кандидат юридичних наук **Л. Кисіль** висловила думку, що на сьогодні поняття «державне управління» являє собою доволі вузьку категорію, яка відображає лише одну із форм діяльності органів виконавчої влади України. У зв'язку з цим за її межами залишається діяльність органів законодавчої та судової влади, органів місцевого самоврядування, їх виконавчих органів, суб'єктів делегованих повноважень. З огляду на євроінтеграційні прагнення України нормативно-правові акти та договори, прийняті на рівні ЄС, можна стверджувати, що категорією, здатною об'єднати всіх вказаних вище суб'єктів, які забезпечують реалізацію публічних інтересів, є категорія «публічна адміністрація». Розроблений у країнах континентальної системи адміністративного права термін «публічна адміністрація» як сукупності органів та установ, що реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах, широко застосовується адміністративно-правовою наукою більшості європейських країн. Попри дискусійність поняття «публічна адміністрація» у вітчизняній науці адміністративного права, необхідність адаптації законодавства України і термінології, яка у ньому вживається, до стандартів ЄС, об'єктивує нагальність його нормативної регламентації, запровадження у правотворчу та правозастосовну діяльність.

Старший науковий співробітник Інституту, кандидат юридичних наук **В. Дерезь** у своєму виступі звернула увагу на те, що науковці неодноразово вказували на неоднозначність тлумачення категорії «публічна адміністрація». На її переконання, варто підтримати підхід, відповідно до якого виокремлюються два виміри розуміння поняття «публічна адміністрація»: функціональний і організаційно-структурний. Також у правовій науці наявний «широкий» і «вузький» підходи до розуміння суб'єктів, що становлять публічну адміністрацію. Натомість слід підтримати позицію, що ключовими структурними елементами публічної адміністрації є органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування.

Доцент кафедри конституційного права та державного управління Міжнародного гуманітарного університету, кандидат юридичних наук **Г. Пузанова** висвітлила досвід вивчення і викладання дисципліни *financial management* у США. Термін «*management*» передусім вживається у сфері бізнесу. Щодо цього у сфері фінансів існує чітке розмежування, оскільки для управління місцевими фінансами використовується не лише імперативний, а й дозвільний метод. Фінансовий менеджмент, на думку доповідача, слід ідентифікувати як управління.

В. Мельниченко, доцент кафедри державознавства і права Національної академії державного управління при Президенті України, кандидат історичних наук, зазначив, що «урядування» може походити не лише від російського терміна «урядник», а й від козацького терміна «урядник» і «уряд» (генеральний, полковий, сотенний). Має місце проблема суб'єктивності перекладу: «городовое положение» (рос.) — це не «міське», бо «міське» — це «городское», а не «городовое». На його думку, адміністрація має відносини з конкретними підлеглими, тоді як управ-

ління — із загальними. Він наголосив, що не завжди коректно й однозначно вживають відповідні юридичні терміни суб'єкти нормотворення, що негативно впливає на якість нормативно-правового акта, і, відповідно, на ефективність правового регулювання.

Управління та адміністрування є самостійними категоріями, але щодо їх розмежування триває дискусія. Урядування — це явище, пов'язане передусім із діяльністю урядів, врядування — це всі прояви управління. Публічний — це той, що пов'язаний з державою або ж суб'єктом самоврядування. **В. Мельниченко** звернув увагу на питання, чи відносяться представницькі органи місцевого самоврядування до публічної адміністрації.

Заступник голови Східноукраїнського центру громадських ініціатив, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник **В. Філіповський** наголосив, що в Україні державне управління має трансформуватися у публічне адміністрування. Останнє відрізняється від державного управління, оскільки походить від слова «*public*» — тобто народ. Урядування у визначенні Глосарію ООН — це «здійснення політичної, економічної та адміністративної влади для ведення справ країни на всіх рівнях. Поняття охоплює механізми, процеси й інститути, через які громадяни та соціальні групи виражають свої інтереси, користуються належними їм законними правами і виконують свої обов'язки, а також узгоджують свої розбіжності». Належне урядування — це урядування, що означає: 1) надійний менеджмент публічного сектору; 2) підзвітність, обмін інформацією та її вільне розповсюдження, прозорість; 3) правову основу розвитку правосуддя, повагу до прав і свобод людини. Головними компонентами (рисами) належного урядування є легітимність, підзвітність, компетентність, ефективна публічна політика, повага до закону і захист прав людини.

У правових дослідженнях і практичній діяльності варто враховувати згадані вище чинники.

Доцент кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету, кандидат юридичних наук **М. Плотнікова** свій виступ присвятила аналізу і порівнянню визначень термінів «публічна адміністрація», «державне регулювання»; «державне управління», «адміністрування», детально охарактеризувала визначення електронного урядування як використання органами публічної адміністрації для виконання своїх функцій інформаційно-комунікативних технологій.

Під час обговорення питань другого напряму роботи круглого столу зазначалося, що зміст поняття «публічна служба» є більш-менш визначеним — як державна служба та служба в органах місцевого самоврядування. Патронатна служба формально відокремлена від державної, але на практиці розмежування цих понять доволі часто видається непростю справою (В. Мельниченко). Далі учасники дискусії основну увагу зосередили на термінології державної служби в контексті реалізації положень оновленого законодавства про державну службу, а також інституту державних секретарів.

Щодо третього напряму роботи круглого столу В. Тимошук наголосив, що багато термінів, які викликають дискусію, були ще в Концепції адміністративної реформи 1998 р. (наприклад, «адміністративні послуги», але тоді вони іменувалися «управлінські послуги»). Проте, можливо, це є не законодавча категорія, а категорія для науки і вироблення певних політик. Єдиним прикладом іншої країни, де подібний термін закріплено на рівні закону, є закон Російської Федерації «Про державні і муніципальні послуги», в інших країнах — лише окремі аспекти таких послуг (наприклад, у Канаді). Домінує

термін «публічні послуги», рідше — «урядові послуги», «державні», «адміністративні» тощо. Стосовно вітчизняного законодавчого визначення «адміністративної послуги» існують такі дискусійні аспекти: адміністративна послуга — це результат чи діяльність або процес; чи надається послуга лише за заявою, чи й за клопотанням особи; що, власне, становить суть адміністративної послуги — реалізація прав чи обов'язків? Викликає питання й порівняння до адміністративних послуг надання довідок, виписок, витягів із документів (реєстраційні дані), а також стереотипне розуміння послуг як чогось, що надається за гроші. Однак значна частина адміністративних послуг є безкоштовними. Важливо, що Закон України «Про адміністративні послуги» змінив філософію і ставлення до приватних осіб тих, хто має надавати публічні послуги.

На думку О. Андрійко, дискусійним видається питання щодо віднесення відповідних дій до послуг, адже відсутня можливість відмовитися від них, тоді як послуги передбачають право вибору, і, відповідно, право відмови від них. Присутні запропонували створити цілісну універсальну класифікацію публічних послуг, щоб чітко окреслити серед них місце адміністративних послуг та межі інших так званих «сервісних» явищ і процесів.

Ж. Завальна наголосила на тому, що публічні послуги можуть виникати і на недоговірній основі. Стосовно того, чи є публічні послуги процесом або результатом, то, на її думку, складовими цих послуг є і процес (дія, діяльність), і його результат. У цьому сенсі можна розмежовувати вказані послуги в адміністративно-правовому і цивільно-правовому контекстах.

Кандидат юридичних наук, професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки університету Державної фіскальної служби України, доцент **О. Тильчик** зупинила-

ся на питанні співвідношення і взаємо-запозичення економічних і юридичних термінів, зокрема, на тому, природа терміна «адміністрування» є економічною та/чи юридичною.

В обговоренні дискусійних питань також взяли участь доктори юридичних наук **Р. Каложний, М. Старинський**, кандидати юридичних наук **Н. Воротіна, Н. Ісаєва, В. Коваленко, В. Наумов, К. Крахмальова** та ін.

Підбиваючи підсумки роботи круглого столу «Правова термінологія і правові дефініції в адміністративному праві», О. Андрійко запропонувала започаткувати роботу щодо створення словника-довідника основних термінів у науці адміністративного права, а також приділяти більше уваги дослідженню проблематики юридичної термінології в цілому і термінології адміністративного права зокрема.