

## ДЕФІНІЦІЇ ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ» В УКРАЇНСЬКІЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІЙ НАУКАХ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: КОГЕРЕНТНІСТЬ ДОКТРИНАЛЬНИХ ПОГЛЯДІВ

### DEFINITIONS OF “PUBLIC ADMINISTRATION” IN UKRAINIAN AND EUROPEAN DOCTRINES OF ADMINISTRATIVE LAW: COHERENCE OF SCIENTIFIC APPROACHES

Радишевська О.Р.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного права

юридичного факультету

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті здійснено всебічне дослідження питань формування дефініції, етимології та перекладу з англійської мови терміна «публічна адміністрація», що є базовою категорією сучасного адміністративного права України та європейських країн. Узагальнено дефініції, які існують у юридичних доктринах країн континентальної й англосаксонської правової сім'ї. З'ясовано їх зв'язок із вітчизняним адміністративним правом.

**Ключові слова:** правова категорія, європейська юридична доктрина, публічна адміністрація, європеїзація адміністративного права.

В статье осуществлено всестороннее исследование вопросов формирования дефиниции, этимологии и перевода с английского на украинский язык термина «публичная администрация», который является базовой категорией современного административного права Украины и европейских стран. Сделан обзор дефиниций, которые существуют в юридических доктринах стран континентальной и англосаксонской правовой семьи. Выяснена их связь с отечественным административным правом.

**Ключевые слова:** правовая категория, европейская юридическая доктрина, публичная администрация, европеизация административного права.

In the article the author carried out a comprehensive study of the issues of definitions, etymology and the translation from English to Ukrainian the term “public administration” – the basic category of modern administrative law of Ukraine and European countries. The author generalized definitions of public administration from legal doctrines of countries of European continental and Anglo Saxon legal systems. Their influence on domestic administrative law was clarified.

**Key words:** legal category, European legal doctrine, public administration, Europeanization of administrative law.

**Постановка проблеми.** У наукових та академічних колах України триває жвава дискусія щодо визначення правової природи, суттєвих ознак і сфери застосування категорії «public administration», її адекватного перекладу з англійської мови українською та відмежування від суміжних понять, пов'язаних із публічною сферою, зокрема урядом, виконавчою владою, державним (публічним) управлінням, суб'єктом владних повноважень тощо.

Як відомо, правові категорії знаходять своє вираження в термінах, і кожна категорія має визначатися однозначним терміном [1, с. 41]. Тому в правозастосовній діяльності суб'єктів правовідносин виникають численні проблеми, якщо певного терміна взагалі не існує або його тлумачення є багатозначним. Така ситуація склалася також із терміном «публічна адміністрація», який у сучасній українській мові, чинних актах адміністративного законодавства й вітчизняній судовій практиці не знайшов свого закріплення та вважається словосполученням іноземного походження.

Проте проблема застосування іншомовної термінології існує не лише в юриспруденції: з нею мають справу фахівці в будь-якій сфері, коли доводиться вводити в обіг поняття, яке внаслідок своєї новизни ще не має позначення в державній мові. При цьому існує подвійна небезпека: з одного боку, можна нагромадити «псевдонаціональні», проте виключно українські мовні конструкції та безпідставно чекати, коли суспільство відмовиться їх сприймати. З іншого боку, значного масштабу набуває практика прямого запозичення іншомовної термінології, що часто порушує правила національної юридичної техніки під час ухвалення законодавчих актів [2, с. 103–104]. Як наслідок, виникають юридичні конфлікти, що стають підставою для адміністративного чи судового оскарження, адже одні й ті ж терміни тлумачаться учасниками правовідносин по-різному.

Проблема однозначності тлумачення терміна «публічна адміністрація» та готовність українського законодавця ввести його до нормативно-правових актів безпосередньо

пов'язана з питанням адекватності перекладу. Так, адекватним вважається переклад, який передбачає максимальний рівень еквівалентності, не допускає порушень мовних норм і структури оригіналу, тобто відтворює єдність його змісту й форми засобами іншої мови [3, с. 13]. Отже, ідеться про вичерпну передачу змісту англосаксонського терміна «public administration», його повноцінну функціонально-стилістичну відповідність українській мові.

**Метою статті** є всебічне дослідження історіографії вітчизняної та європейської адміністративно-правової доктрини кінця ХХ – початку ХХІ ст., що пов'язана з формулюванням дефініцій та етимології поняття «публічна адміністрація», використанням різних методичних підходів, які існують в адміністративно-правовій науці країн континентальної й англосаксонської правових сімей, а також з'ясування їх прямого та опосередкованого впливу на вітчизняну доктрину адміністративного права.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Термін «публічна адміністрація» належить до базових категорій сучасного адміністративного права, що істотно впливає на його зміст і форму. Фундаментальність та поліцентричність цієї категорії неодноразово перебувала у фокусі уваги представників адміністративно-правової доктрини України (В. Авер'янова, А. Берлача, А. Комзюка, І. Коліушка, Т. Коломоєць, В. Колпакова, Т. Карабін, О. Кузьменко, Р. Мельника, І. Патерило, А. Пухтецької та інших), а також науки державного управління (І. Грицяка, Н. Гницюк, М. Лахижи, Л. Прокопенка, Н. Рудік та інших). Теоретичним підґрунтям статті стали також наукові праці вчених німецької, французької, американської, англійської, польської, болгарської, сербської шкіл адміністративного права кінця ХХ – початку ХХІ ст. Проте питання їх впливу на вітчизняну доктрину адміністративного права ще не було предметом окремого дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** Термінологічний апарат будь-якої сфери суспільного буття зазвичай проходить

декілька стадій, наприклад: виникнення основних базових термінів, запозичення та впровадження термінів, які відсутні в національній мові, формування єдиного комплексу термінів і систематизація термінів у цілісну термінологічну конструкцію, створення термінологічної системи. Понятійно-категоріальний апарат адміністративного права України нині перебуває на етапі свого оновлення, перегляду й уточнення. У євроінтеграційних умовах розвитку України відбувається імплементація термінологічного масиву, який широко застосовує наукова спільнота та законодавці держав – членів Європейського Союзу (далі – ЄС), а також загального доробку ЄС (*EU acquis*). Нові терміни запозичуються із сусідніх терміносистем, переносяться до національної, відбувається їх уточнення й адаптація, а потім інституціоналізація, перетворення на норму права та застосування в різних правових відносинах. Такий багатостадійний процес має пройти також термін «публічна адміністрація».

Що ж варто розуміти під поняттям «публічна адміністрація»? Адже цей термін дедалі частіше трапляється у вітчизняних дисертаційних дослідженнях із публічного права, навчальних посібниках і методичних програмах, проектах національних нормативно-правових актів, на офіційних веб-сторінках органів публічної влади тощо. Також поширене аналізоване поняття (*Public Administration* – англ., *administration publique* – франц., *Die öffentliche Verwaltung* – нім., *administracion publica* – іспан., *administracja publiczna* – пол., *administratia publică* – румун.) у європейській фаховій літературі з конституційного й адміністративного права, у судовій практиці Європейського суду з прав людини, у правозастосовній діяльності інституцій ЄС, у професійних колах правників-теоретиків і практиків-юристів.

Проте в багатьох україномовних наукових дослідженнях [4], фахових словниках іншомовної термінології [5, с. 127; 6, с. 25], енциклопедичних виданнях [7, с. 27], у профільній перекладній літературі [8; 9] термін «*public administration*» перекладається як «державне управління», «державна адміністрація». Також на офіційній веб-сторінці Національної академії державного управління при Президентові України назву самого закладу вищої освіти подано англійською мовою як *National Academy of Public Administration under the President of Ukraine* [10]. Іншими прикладами є назва акта, прийнятого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р, – Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки (*Strategy of Public Administration Reform for the period of 2016–2020*) [11], українські назви іноземних аналітичних центрів (*UN Public Administration Program* – Програма з державного управління ООН, *European Institute of Public Administration* – Європейський інститут державного управління) тощо. Водночас зустрічаємо також випадки перекладу терміна «*public*» як «державний». Наприклад, назву акта, прийнятого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р, – Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки [12] – офіційно подано як *Strategy of Reforming the Public Finance Management System for 2017–2020*, а міжнародну організацію «*European Centre of Enterprises with Public Participation*» як «Європейський центр підприємств із державною участю» тощо.

Вважаємо, що така передача українською мовою змісту словосполучення «*public administration*» є неточною, оскільки воно є набагато ширшим поняттям, що включає розгалужену систему суб'єктів публічного та приватного права (державні органи, суб'єкти місцевого самоврядування, суб'єкти з делегованими повноваженнями тощо), які виконують публічні функції в публічній сфері. Тому пропонуємо для уніфікації категоріального апарату застосувати терміни «публічна адміністрація», «суб'єкт

публічного адміністрування», а для опису її функціональності – «публічне адміністрування», «діяльність суб'єктів публічної адміністрації». Запропонована термінологія знайшла своє відображення в Програмі фахового вступного випробовування до магістратури з адміністративного права від 7 лютого 2018 р. [13].

У європейській доктрині адміністративного права вважають, що слово «адміністрація» походить від *ministrare* – «служити, допомагати, обслуговувати», а *ad-* («до-») є префіксом, що вказує на активний, постійний, цільовий характер такої діяльності [14, с. 5]. Від дієслова похідною є лексема «міністр» – «довірча особа, слуга монарха», де відсутність префікса *ad-* вказує на тимчасовий, непостійний характер діяльності посадової особи.

Водночас учені радянської доби та деякі сучасні вітчизняні дослідники вважають, що витoki терміна варто шукати в *administrare* – «управляти, керувати» [15, с. 13; 16, с. 6; 17, с. 13]. Незважаючи на той факт, що цей термін зародився в Стародавньому Римі та лише в епоху середньовіччя став застосовуватися в «живих» європейських мовах, він ніколи не використовувався для опису процесів управління справами чи реалізації суб'єктами влади. Для цього вживалися дієслова *imparare*, *regnare*, *dominare*, а також *gubernare*. Тому публічна адміністрація повинна мати обслуговуючий, організаційний, виконавчий та операційний характер, служити певному політичному суб'єкту під час прийняття й реалізації ним рішень, бути «слугою» державного устрою кожної держави та виконавчим апаратом політичних рішень [18, с. 12–13].

Багатогранність терміна «адміністрація» вивчав також англійський учений Е. Дансаер, фундаментальну працю якого «*Administration: The Word and the Science*» (у перекладі «Адміністрація. Слово і наука») було визнано енциклопедією «Британніка» як найбільш ґрунтовне дослідження. Автор подає 15 визначень поняття «адміністрація», тлумачить їх зміст і сферу застосування, зокрема:

- допомога чи служба;
- напрям діяльності уряду під час виконання окреслених завдань;
- система публічних органів, метою яких є забезпечення реалізації інтересів широкого кола осіб;
- система суб'єктів (їх діяльність) щодо реалізації норм права публічними службовцями (їх організаційними одиницями) для досягнення цілей, визначених законом;
- процес формування й реалізації принципів права та публічних політик;
- діяльність публічного органу щодо аналізу фактичного стану речей у державі під час розроблення політик, збалансування інтересів та обґрунтування прийняття комплексних політичних рішень;
- внутрішньоорганізаційна діяльність (система публічних службовців), що пов'язана з бухгалтерським обліком і комунікацією;
- суспільна наука, галузь знань, напрям підготовки, навчальна дисципліна, академічний курс, сфера наукових досліджень [19, с. 34–77].

Після аналізу запропонованих дефініцій можемо дійти певних проміжних висновків. По-перше, поняття «адміністрація» автор, як і більшість зарубіжних дослідників, ототожнює з поняттям «публічна адміністрація». Якщо йдеться про адміністрацію в непублічному секторі, то застосовується прикметник «приватний». Приватна адміністрація (підприємства, установи, організації) має на меті організацію діяльності, завданням якої є задоволення приватного інтересу окресленого кола осіб, отримання прибутку суб'єктом господарювання, який ухвалює рішення, що регулюють відносини в межах підприємства (установи, організації) приватної форми власності, яке очолює керівник (керівники), а його (їхні) рішення є обов'язковими для виконання іншими працівниками підприємства.

По-друге, публічна адміністрація означає як діяльність – управління будь-якими справами приватної чи юридичної особи, держави або іншого публічного органу (матеріальна теорія), так і систему суб'єктів, що здійснюють таку діяльність (органічна теорія). Сьогодні матеріальна теорія поширена в країнах англосаксонської правової сім'ї, де представники американської правової школи пов'язують публічну адміністрацію з процесом управління (менеджментом), системою органів управління публічними справами [20, с. 15]. На запитання «Що є первісним: публічна адміністрація чи держава?» американські вчені відповідають, що в Європі «держава формує та визначає зміст публічної адміністрації», а в США навпаки [21, с. 332]. Тому в країнах англосаксонської правової сім'ї домінують управлінський і політологічний підходи до тлумачення, а в країнах континентальної системи – правовий (функціональний та інституційний).

Вплив положень американської школи права простежуємо також у Глосарію з питань урядування та публічного адміністрування, що був ухвалений на Сьомій сесії Комітету експертів ООН у сфері публічного адміністрування (СЕРА) і розроблений Відділом публічних інститутів та електронного врядування (DPIDG) Департаменту з економічних і соціальних питань ООН у співпраці із СЕРА [26]. Варто зауважити, що автори глосарію звертають увагу читачів на множинність дефініцій публічної адміністрації та пропонують лише декілька з них:

- організація урядової політики та програм, поведінка публічних службовців (як правило, на невиборних посадах), які формально відповідають за їх виконання;
- діяльність і приватні особи, які здійснюють повноваження на офіційних посадах, що пов'язані з виконанням законів та інших правил, прийнятих/виданих органами законодавчої, виконавчої й судової влади;
- використання управлінських, політичних та правових теорій для виконання законодавчих, виконавчих і судових повноважень щодо державних регуляторних і сервісних функцій тощо.

В українській та європейській адміністративно-правових доктринах для формулювання дефініції поняття «публічна адміністрація» використовуються різні методологічні підходи: інституційний (структурний [22, с. 21], суб'єктний [24, с. 1], організаційно-структурний [25, с. 23]), функціональний (предметний [24, с. 1], процесуальний [27, с. 12]), змішаний (предметно-суб'єктний) [28, с. 26], а також синергія негативного та позитивного тлумачення первинних підходів (інституційного й функціонального) [14; 18; 22; 28; 34].

Так, у сучасній вітчизняній літературі здебільшого переважає інституційний підхід. Автори підручника «Загальне адміністративне право» (за редакцією І. Гриценка) під час спроби надати дефініцію публічної адміністрації неодноразово підкреслюють особливий правовий статус суб'єктів, які виконують публічні функції: «це узагальнююче поняття, яке охоплює суб'єктів, головним завданням яких є забезпечення виконання Конституції та законів України» [29, с. 54]; «це юридична фікція, «штучна» фіктивна особа, яка представлена численними суб'єктами, що є обов'язковими учасниками адміністративно-правових відносин, які виникають у державі» [29, с. 121]; «до новоявлених адміністративно-правових відносин залучаються все нові й нові суб'єкти <...> які за організаційною формою, статусом, компетенцією принципово відмінні від традиційних носіїв публічно-владних повноважень» [29, с. 163] тощо.

За цим же підходом І. Коліушко пропонує визначати термін «публічна адміністрація» як сукупність органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, які діють у публічних інтересах [30, с. 11]. Про сукупність органів та інших інституцій, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські

функції, говорять в аналітичному виданні представники Секретаріату Президента України [31, с. 12]. Також у довідковій юридичній літературі читаємо: «Публічна адміністрація – це сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах» [32, с. 338]. Отже, відповідно до інституційного підходу це певна інституційна система, до складу якої входять різні органи та організаційні одиниці (суб'єкти), які виконують публічні функції відповідно до норм права, що є обов'язковими на всій території держави.

Публічне адміністрування завжди є активною діяльністю, надає зміст загальним та абстрактним нормам законодавства [22, с. 22]. Тому функціональний підхід дає змогу схарактеризувати публічну адміністрацію як діяльність відповідних структурних утворень щодо виконання публічних функцій стосовно інших суб'єктів права на основі відповідних правових норм. Однак польський учений Ф. Лонгчомп де Бер'є пропонує використовувати для цього інтердисциплінарний підхід, враховуючи як фактичні соціологічні ознаки, так і додаткові корегуючі – юридичні. Він наголошує: «Адміністрація як соціальне явище характеризується ініціативністю, спрямованістю на реалізацію завдань у майбутньому» [23, с. 21]. Часто діяльність адміністрації має технічний характер, однак вона не є «безправним» виконавцем права. Такі суб'єкти наділені свободою вчинення дій, щоб найскрупльознішу норму права наблизити до реальних соціальних потреб людей і політичної ситуації в державі [23, с. 7].

Варто зазначити, що негативні дефініції поняття «публічна адміністрація» широко застосовувалися представниками німецької школи адміністративного права початку ХХ ст., зокрема Л. фон Штайном, Е. Форстхоффом, Ф. Фляйнером, О. Майєром (автором дефініції «велика решта») та іншими. Такий підхід полягає в тому, що під публічною адміністрацією розуміють діяльність держави, яка не є ні законодавчою, ні судовою та спрямована на досягнення життєвих цілей у межах правового порядку [34, с. 13]. Вислів Л. фон Штайна «те, чого не вмію назвати, і є адміністрацією» став класикою дореволюційної адміністративної юридичної науки Західної Європи. Негативні дефініції (негативно-інституційні, негативно-функціональні) обґрунтовували у своїх дослідженнях також Т. Біго [35, с. 210], Е. Ісезон [36, с. 23], В. Єллінек [37, с. 6], Х. Саймон [38, с. 7] та інші автори.

Негативно-функціональний підхід до тлумачення поняття «публічна адміністрація» використовував український учений Ю. Панейко, який працював поза радянською школою адміністративного права. Він зазначав: «Це планова діяльність приватних осіб, яка спрямована на досягнення означених цілей – забезпечення добробуту в державі та її населення. <...> Але не всі функції держави складають зміст адміністрації: необхідно вилучити законодавство та суддівництво, і тоді досягнемо <...> найстисліше поняття адміністрації» [33, с. 65–66].

У європейській фаховій літературі початку ХХ ст. знаходимо велику кількість також позитивних дефініцій публічної адміністрації. Так, болгарські дослідники І. Велічкова та Б. Бенева вбачають у ній керовану систему, що здійснює різноманітні владні функції, притаманні спеціалізованим інституціям і здійснювані адміністративним персоналом, який, згідно з визначеними в нормативних документах механізмами, створює певні суспільні цінності та задовольняє відповідні суспільні інтереси [39, с. 22].

Дефініції публічної адміністрації як позитивно-інституційної категорії були притаманні також французькій школі адміністративного права. Під її впливом польський учений Є. Лангрод запропонував досліджувати соціологічні детермінанти адміністрації, адже це «організація адмініструючих; сукупність людей, яка об'єднана в певну цілісну організацію зі спільною метою, окресленими владними

повноваженнями та оснащена спеціальними матеріальними засобами». Оскільки саме людина є стрижнем у центрі об'ємної організаційної системи, то адміністрація є «сукупністю людей на службі, які виконують функції щодо реалізації публічної місії, і лише потім – сукупністю інструментів впливу на суспільство та майнові блага» [40, с. 191–243].

Позитивно-функціональні дефініції поняття «публічна адміністрація» пропонували в роботах європейські дослідники радянської доби, зокрема Є. Старостяк [41, с. 10], В. Давидовіч [42, с. 19], Дж. Громада [43, с. 20], Н. Степановіч [44, с. 8], які зводили її виключно до організаційної діяльності держави, виконання внутрішніх і зовнішніх управлінських функцій державними органами (їх одиницями) у різних сферах буття на підставі норм закону, відповідальність за реалізацію яких лежить на державі. Такий підхід тлумачення, як *stricto sensu* державного управління, був притаманний науці адміністративного права країн комуністичного табору (СРСР, Польщі, НДР, Угорщини, Чехословаччини, Румунії, Албанії, Югославії, Болгарії тощо) та є проявом моністичної моделі публічної адміністрації. Ідеологічний вплив на формування основних інститутів адміністративного права не давав змогу дослідникам розглядати публічну адміністрацію як соціальне явище з множинним суб'єктивним складом, основним завданням якого є реалізація суб'єктивних прав приватних осіб. Ішлося виключно про монополію виконання владно-управлінських функцій державними органами, відсутність дієвого місцевого самоврядування, пріоритет обов'язків приватних осіб перед державою, верховенство принципу законності в діяльності публічної адміністрації.

Проте суспільно-політичні зміни кінця ХХ ст. в країнах Центрально-Східної Європи дали змогу представникам постсоціалістичної науки адміністративного права поглянути на зміст публічної адміністрації вже без прив'язки до державного устрою, з принципово відмінним ідеологічним і змістовим наповненням. В основу такого розгляду було покладено ідеологію людиноцентризму, що є фундаментом дуалістичної моделі публічної адміністрації. Для неї характерні розгалужена система суб'єктів публічного й приватного права, які виконують публічні функції, «живе» місцеве самоврядування, особливо його первинна ланка (територіальні громади, їх об'єднання), активне громадянське суспільство та функціональна правова держава (верховенство права, правова визначеність, доступ до правосуддя, повага до прав людини, недискримінація й рівність перед законом тощо). Однак без публічної адміністрації не може функціонувати ні демократична, ні тоталітарна держава. Публічна влада в Європі є «творцем» адміністрації: змінюються завдання, цілі й функції, форми діяльності, люди та навіть назви. Проте немає нічого більш постійного, ніж вона сама. Залишається тільки запитати про те, для кого функціонує адміністрація: для людини чи для держави [14, с. 13].

Серед багатьох дефініцій публічної адміністрації, що трапляються в сучасній юридичній літературі Польщі, особливу увагу приділяють визначенню М. Кулеші – «будівничого» реформи публічної адміністрації 1998–2001 рр., що проводилася в межах Програми чотирьох реформ (освітньої, пенсійної, медичної та адміністративної) Прем'єр-міністром Республіки Польща Є. Бузком: «сукупність організаційних дій, вчинків і заходів виконавчого характеру, що здійснюються для реалізації публічного інтересу різними суб'єктами, органами та інституціями на основі закону та у формах, визначених правом» [45, с. 79]. Змішаний підхід тлумачення використовують також Я. Зіммерманн [46, с. 26], М. Стахль [14, с. 11], Є. Ланг [28, с. 26], Х. Маура [47, с. 1], І. Ліповіч [22, с. 21] та інші автори.

Вважаємо, що в умовах когерентності національної та європейської публічних адміністрацій та адміністративного права, норми якого визначають межі її діяльності, варто виділити ще один підхід дослідження – якісний. Адже, як

слушно зазначає американський учений Ф. Фукуяма, більш важливою за розмір адміністрації є її якість [48, с. 34]. Для цього дослідники використовують прикметник «сильна», тобто така публічна адміністрація, яка демократично контролюється, підживлюється новими імпульсами від громадянського суспільства, компетентна й добре інформована; це запорака її «справедливої» діяльності, відповідальній перед суспільством [49, с. 12]. Тому в умовах європеїзації публічної адміністрації «якість» можна визначити через її відповідність європейським стандартам і принципам, зокрема верховенства права, демократизму, пріоритетності прав людини, належного врядування, доброї адміністрації, європейського адміністративного простору, що є квінтесенцією європейського адміністративного права. У разі невідповідності цим детермінантам з'являється «погана адміністрація» (англ. *maladministration*).

Варто констатувати, що сучасні наукові розвідки європейських учених виходять за межі аналізу публічної адміністрації виключно національного рівня. Функціонування ЄС, регіональної міжнародної організації, що об'єднує правопорядки 28 держав-членів, а також кандидатів-членів та асоційованих держав, зумовило активізацію досліджень нової категорії – європейської публічної адміністрації (англ. *European Public Administration*). Проте об'єктивно варто розглядати її не в організаційно-інституційному, а виключно у функціональному значенні [50, с. 44].

Отже, європейська публічна адміністрація – це система європейських і національних адміністративних органів, що має багаторівневу структуру (вузьке розуміння), а також діяльність адміністративних органів, організацій, агентств європейських регіональних організацій (широке розуміння) [51, с. 18; 50, с. 45]. Утвердження єдиного категоріально-понятійного апарату є одним із напрямів роботи наукового «консорціуму» вчених із держав – членів ЄС – *ReNEUAL (Research Network on EU Administrative Law)*, до якого входять відомі дослідники, практики, судді Європейського суду, зокрема Х. Хофманн, Дж.-П. Шнайдер, Ж. Ціллер, Ж.-Б. Аубі, П. Крейг, Д. Кертин, Д. Кананеа, Д.-У. Галетта, Д. Мендес, О. Мір, У. Стелкенс, М. Вержбовські та інші.

**Висновки.** У сучасній адміністративно-правовій доктрині України та європейських країн не існує єдиного визначення публічної адміністрації (національного й наднаціонального рівнів). Застосування різних методологічних підходів до розкриття його змісту, аналіз зовнішніх факторів, що впливають на позиції дослідників (таких як державні устрій, правова ідеологія, відношення органів публічної влади до реалізації суб'єктивних прав приватних осіб), складають основу дефініціального концепту того чи іншого визначення публічної адміністрації. Хоча узагальнено можемо констатувати, що українські вчені досить рідко використовують негативні дефініції публічної адміністрації та схильються більше до позитивних – окреслюють систему суб'єктів, завдання й місію публічної адміністрації, її функціональний аспект (матеріальна та органічна теорії).

Таким чином, сьогодні наявний персоніфікований прямий зв'язок наукового доробку представників європейської адміністративно-правової науки країн континентальної правової сім'ї з фокусом на легітимізації публічної адміністрації (Німеччина) і підвищеній увазі до правового статусу публічних службовців (Франція) з положеннями вітчизняного адміністративного права як науки та навчальної дисципліни. Такий вплив має ознаки горизонтальної європеїзації адміністративного права та є системним процесом обміну інформацією між членами наукової спільноти України і європейських держав. Водночас його опосередкований характер проявляється в науково-консультативній діяльності вчених у Конституційному Суді України та Верховному Суді, а також у дорадчій діяльності фахівців у галузі права в адміністративних судах, правотворчій діяльності адміністративних органів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Основи філософії: навч. посібник / за ред. М. Шмиголя, О. Сулима. О., 2008. 547 с.
2. Ковальчук А. Про необхідність наукового розуміння базових категорій правознавства і юриспруденції. *Право України*. № 9. 2006. С. 103–106.
3. Лексикон загального та порівняльного літературознавства / гол. ред. А. Волков. Чернівці: Золоті литаври, 2001. 636 с.
4. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Авер'янов, В. Дерезь, А. Школик та ін.; за заг. ред. В. Авер'янова. К.: Юстініан, 2007. 288 с.
5. Англійсько-французько-німецько-український словник термінології Європейського Союзу / гол. ред. В. Єрмоленко. К.: К.І.С., 2007. 226 с.
6. Англо-український словник міжнародного, порівняльного і європейського права: близько 7 тисяч термінів / за ред. В. Муравйова, Л. Шевченко. К.: Арій, 2010. 608 с.
7. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. Сурмін, В. Бакуменко, А. Михненко та ін.; за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трошинського, Ю. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
8. Принципи державного управління / OECD; Програма SIGMA. URL: <http://sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-Overview-2017-Ukrainian.pdf>.
9. Райт Г. Державне управління: посібник / пер. з англ.: В. Івашко, О. Коваленко, С. Соколик. К.: Основи, 1994. 191 с.
10. Національна академія державного управління при Президенті України: офіційна веб-сторінка. URL: <http://academy.gov.ua/?lang=eng>.
11. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#n9>.
12. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249797370>.
13. Про затвердження Програми вступного випробування: Наказ Міністерства освіти і науки України від 7 лютого 2018 р. № 115 / Міністерство освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-programi-vstupnogo-viprobuvannya>.
14. Hauser R., Wróbel A., Matczak M., Duniewska Z., Jaśkowska M., Niewiadomski Z. Instytucje prawa administracyjnego. *System Prawa Administracyjnego* / red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel. Wyd. 2. Warszawa: C.H. Beck, 2015. T. 1. S. 4–20.
15. Гуржій Т. Адміністративне право України. К.: КНТ, 2011. 680 с.
16. Колпаков В., Кузьменко О. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
17. Петков С. Теорія адміністративного права: посібник. К.: КНТ, 2014. 304 с.
18. Izdebski H. *Historia administracji*. Wyd. 5. Warszawa: Liber, 2001. 272 s.
19. Dunsire A. *Administration: The Word and the Science*. London: Martin Robertson, 1973. 212 p.
20. *Public Administration and Law: An ASPA Classics* / ed. J. Beckett, H. Koenig. Armonk: M.E. Sharpe, 2005. 221 p.
21. Stillman R. American vs. European Public Administration: Does Public Administration Make the Modern State, or Does the State Make Public Administration? *Public Administration Review*. 1997. Vol. 57. № 4. P. 332–338.
22. *Prawo administracyjne. Część ogólna* / Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski; pod red. Z. Niewiadomskiego. Warszawa: Lexis Nexis, 2002. 200 s.
23. Longchamps F. W sprawie pojęcia administracji państwowej i prawa administracyjnego. *Zeszyty naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego*. 1958. № 10. S. 7–14.
24. *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć* / pod red. T. Bąkowskiego, K. Żukowskiego. Warszawa: C.H. Beck, 2016. 329 s.
25. Курс адміністративного права України: підручник / В. Колпаков, Кузьменко, І. Пастух, В. Суценко та ін.; за ред. В. Коваленка. 2-ге вид., перероб. і доп. К.: Юрінком Інтер, 2013. 872 с.
26. UN On-line Glossary on Governance and Public Administration. URL: <http://www.unpan.org/Directories/Glossary/tabid/1398/language/en-US/Default.aspx>.
27. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток: монографія / за заг. ред. А. Толстоухова, Н. Нижник, Н. Гончарук. Дніпропетровськ: Монолит, 2010. 400 с.
28. *Prawo administracyjne* / red. M. Wierzbowski. Wyd. 13. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017. 704 s.
29. Загальне адміністративне право: підручник / І. Гриценко, Р. Мельник, А. Пухтецька та ін.; за ред. І. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
30. Коліушко І. Пріоритети розвитку українського адміністративного права. Адміністративне право в контексті європейського вибору України: збірник наукових праць. К.: Міленіум, 2004. С. 10–13.
31. Реформа публічної адміністрації. Зелена книга. К.: Центр сприяння інституційному розвитку держ. служби при ГУДС України, 2006. 48 с.
32. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т. Коломоєць, В. Колпакова. К.: Ін Юре, 2014. 520 с.
33. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / уклад.: В. Бевзенко, І. Коліушко, О. Радишевська, І. Гриценко, П. Стецюк. К.: ВД «Дакор», 2016. 464 с.
34. Dobkowski J., Koracz Z., Stankiewicz J. *Nauka administracji. Przewodnik do ćwiczeń*. Olsztyn: UWM, 2006. 102 s.
35. Bigo T. *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa: Przemiany, 1990. 226 s.
36. Iserzon E. *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*. Warszawa: Wydaw. Prawn., 1968. 296 s.
37. Jellinek W. *Verwaltungsrech*. 3rd edn. Berlin: Julius Springer, 1931. 612 s.
38. Simon H., Thompson V., Smithburg D. *Public Administration*. New York: Routledge, 1991. 632 p.
39. Лахижа М. Дефініція поняття «публічна адміністрація» в Республіці Болгарія. *Публічне управління: теорія та практика*. 2012. № 3. С. 14–16.
40. Langrod J. *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*. Kraków: Zakamycze, 2003. 404 s.
41. Starościk J., Iserzon E. *Prawo administracyjne w zarysie*. Warszawa: Wydaw. Prawn., 1959. 415 s.
42. Dawidowicz W. *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*. Warszawa: PWN, 1974. 161 s.
43. Gromada J. *Prawne prawo*. Bratislava: Všeobecná část, 1962. 243 s.
44. Stjepanović N. *Uprawno prawo FNRJ*. Belgrad, 1958. 414 s.
45. Kuta T., Boć J. *Prawo administracyjne: funkcjonowanie układów podstawowych*. Warszawa: PWN, 1985. 242 s.
46. Izdebski H., Kulesza M. *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Wyd. 3. Warszawa: Liber, 2004. 396 s.
47. Zimmermann J. *Prawo administracyjne*. Kraków: Zakamycze, 2005. 506 s.
48. Maurer H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Auf. 13. Munich: Verlag C.H. Beck, 2002. 841 s.
49. Fukuyama F. *Political Order and Political Decay. From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. London: Profile Book, 2014. 658 p.
50. Sobczak K. *Administracja publiczna: problemy węzłowe*. Warszawa: Municipium, 1993. 123 s.
51. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея регулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / пер. з нім.: Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. 2-ге вид., перероб. і доп. К.: К.І.С., 2009. 552 с.
52. Craig P. *EU Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006. 888 p.