

УДК 340.5.153

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.58>**Н. П. Христинченко**

доктор юридичних наук, професорка,
завідувач кафедри адміністративного права,
інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін
Київського університету інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0000-0001-7473-7193

І. Л. Бородін

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права,
інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін
Київського інституту інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0000-0002-1874-3238

ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ У ПРАВОВИХ СИСТЕМАХ РОМАНО-ГЕРМАНСЬКОЇ ТА АНГЛОСАКСОНСЬКОЇ ПРАВОВИХ СІМЕЙ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ НА ПРИКЛАДІ УКРАЇНИ ТА США

У статті на прикладах адміністративної діяльності публічної адміністрації США та України розкрито зміст публічного адміністрування адміністративних органів в парадигмі Романо-германської та Англосаксонської правових сімей. Зазначено, що перша правова система пов'язана з уніфікацією законодавства, тоді як друга взаємодіє із уніфікацією судових рішень та створенням судових прецедентів. Зближення правової системи України з американською правовою системою публічного адміністрування, зокрема пов'язана з тим, що в умовах російсько-української війни, США є головним військовим, політичним та фінансовим партнером України. Тисячі, військовослужбовців Збройних сил України проходять вишкіл безпосередньо на полігонах США та під управлінням американської військової публічної адміністрації. Все це разом взяте призводить до того що все більше вдалих управлінських американських напрацювань імплементується в публічне адміністрування адміністративних органів України. В першу чергу у галузі оборони України, адже Збройні сили України переходять на стандарти НАТО. Актуалізовано, що органи публічної адміністрації в США будучи вторинними по відношенню до законодавчих гілки, проте мають з нею більш тісний зв'язок ніж в Україні. В певних аспектах вони є якби, продовженням законодавчої гілки влади, хоча до їх функції відносяться класична виконавча та квазізаконодавча діяльність. Остання має певні спільні риси схожі з розпорядчою діяльністю українських адміністративних органів. Виконавча гілка влади, включає в себе офіс президента США, федеральні виконавчі департаментів, що входять до складу американського уряду та виконавчі органи штатів. Більшість працівників цих установ вважаються державними службовцями. Сучасна структура правової системи США є добре організованою й ефективною. Вона ґрунтується на загальних правилах, установлених обов'язковими та вторинними прецедентами. Ця система включає частину держави та представників громадянського суспільства, які взаємодіють у розгляді справ. Суди, призначені для забезпечення справедливості, ведуть судові процеси, запроваджуючи атмосферу конкурентної змагальності між адвокатами сторін. Повна непідкупність та авторитет суддів гарантують своєчасне та високоефективне відновлення порушених прав, свобод та інтересів громадян США, а також надають справедливе покарання правопорушникам.

Ключові слова: адміністративний орган, Англосаксонська правова сім'я, громадське благо, Збройні сили України, парадигма, публічна адміністрація, публічний інтерес, Романо-германської правова сім'я, російські терористи, США, Україна.

Актуальність дослідження. Весь хід історії людства пов'язаний із злиттям та об'єднанням. Сучасна карта світу включає приблизно 200 різних національних правових систем. Ця різноманітність стимулює часткове об'єднання в групи, сім'ї, та спільноти. У XXI столітті можна спостерігати, як держави позичають правові інститути та образи одна у одної, і в результаті взаємодії між різними національними правовими системами виникає явище правової рецепції. Це відображається в понятті юридичної конвергенції, яке означає «зближення».

Якщо розглядати зближення Романо-германського та англосаксонського права можна визначити кілька груп чинників, які сприяють або перешкоджають конвергенції цих правових систем. Один з основних факторів - це наявність спільних особливостей в економіці, соціальній та політичній структурі суспільства, а також схожого державного устрою, що об'єднує їхні правові традиції. Первинними факторами, що перешкоджають злиттю вказаних систем є такі: історичні, національні традиції та звичаї, що є характерними для кожної системи окремо. Ці первинні фактори визначають характер та етапи розвитку відносин між цими правовими сім'ями.

У цьому контексті особливе значення відіграють органи публічної адміністрації, які відповідають за надання адміністративних послуг громадянам та виконання інших державно-владних розпорядчих функцій.

Отже, тема дослідження змісту публічної адміністрації у правових системах Романо-германської та Англосаксонської правових сімей на прикладах України та США є безумовно актуальною та важливою в сучасній парадигмі сьогодення, оскільки це дозволить знайти нам схожі та відмінні риси для подальшого удосконалення чинного законодавства України.

Огляд останніх досліджень і публікацій. До проблематики аналізу органів публічної адміністрації у правових системах романо-германської та англосаксонської правових сімей на прикладі України та США звертали свою увагу Л. Богачова, В. Волинка, І. Глобенко, В. Галунько,

С. Зайчук, М. Кельман, А. Колодій, В. Кравчук, Д. Лук'янов, Л. Луць, Н. Оніщенко, С. Погребняк, В. Ткаченко, М. Цвік та ін. Однак, вище зазначені вчені доторкалися даної проблематики лише побічно, досліджуючи лише суміжні та дотичні поняття.

Формулювання цілей статті. *Мета статті* полягає в тому щоб на основі порівняльного аналізу теорії адміністративного права, вітчизняних та зарубіжних джерел виявити спільні та відмінні риси органів публічної адміністрації у правових системах Романо-германської та Англосаксонської правових сімей на прикладі України та США, як потенційну основу для подальшого вдосконалення справедливої та законної діяльності адміністративних органів в Україні.

Виклад основних положень. На слухну думку І. Глобенка за своєю сутністю адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації полягає в їх зобов'язальній ролі бути слугами народу України, який найняв їх на роботу і для цього надав їм владні повноваження та встановив систему дієвого контролю, щоб не допустити навіть потенційного зловживання владою на користь корпоративного інтересу, родичів, свояків чи інших близьких осіб та зацікавлення у скоєнні корупційних діянь. З погляду філософії права, будь-який суб'єкт права може «народитися», бути зареєстрованим, легалізованим чи існувати неформально як юридична цінність. Юридичне утвердження «народження» суб'єкта публічної адміністрації як владного суб'єкта адміністративного права є першою складовою адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації [1, с. 22].

Таким чином, адміністративно-правовий статус представників публічної адміністрації полягає в їх обов'язковій адміністративній ролі, які діють відповідно до закону та в межах, визначених законодавством компетенції, з метою забезпечення загальної громадської користі.

М. Горбач вважає, що за змістом адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права – це взаємопов'язаний комплекс юридично закріплених адміністративних завдань (функцій), адміністративних прав та обов'язків, установ-

лених на основі адміністративно-правових норм, а також адміністративно відповідального позитивного (що реалізується владними суб'єктами адміністративного права) і негативного характеру (що накладається на суб'єктів адміністративного права), які мають загальний, універсальний характер для всіх однорідних учасників адміністративно-правових відносин. Крім того, як правова категорія – це система однорідних адміністративно-правових норм, які засвідчують факт формально-юридичного існування суб'єкта адміністративного права, а також здійснюють визначення їх правового становища, у взаємодії з іншими суб'єктами права, державою та загалом із суспільством [2].

Крім того, Ю. Пайда вважає що під публічною адміністрацією слід розуміти органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також суб'єкти, що їх держава наділила функціями публічного управління, які здійснюють виконання публічно-управлінських функцій і метою яких є забезпечення інтересів держави та суспільства в цілому, при цьому їхня діяльність здійснюється в межах закону. Сутнісними ознаками публічної адміністрації є: публічна адміністрація підпорядковується політичній владі (тобто парламенту, главі держави); публічна адміністрація забезпечує виконання і застосування законів (тобто реалізовує на практиці політичні рішення парламенту); публічна адміністрація діє (повинна діяти) в публічних інтересах; публічна адміністрація наділена прерогативами публічної влади (тобто владними повноваженнями, які дозволяють давати обов'язкові вказівки приватним особам). Систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також

реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [3].

Відповідно до вищезазначеного, органи публічної адміністрації в Україні, здійснюючи виконання публічно-управлінських функцій, направлені на забезпечення інтересів держави та суспільства в цілому. Важливо відзначити, що їхня діяльність відбувається в рамках визначених повноважень відповідно до закону.

Далі перейдемо до аналізу органів публічної адміністрації у США. Американський науковець Фред В. Ріггс, вважає що американська система органів публічного адміністрування є справді винятковою і має обмежене значення для вирішення адміністративних проблем. Таке розуміння вимагає а порівняльного аналізу інших режимів, заснованих на тому самому конституційному принципі, тобто поділ виконавчої, законодавчої та судової влади. Міжнародні порівняння показують, що державна бюрократія є не лише інструментом управління громадськістю політики, але й відіграє провідну політичну роль, а іноді стає політично домінуючою. Це суперечить поширеній думці, особливо в Америці, що політика і управління є і повинні бути різко відокремлені один від одного. Основна дилема, з якою стикаються всі сучасні держави, пов'язана з бюрократією, що готова служити політичним лідерам. Найбільш виняткову особливість політичної системи Сполучених Штатів можна помітити в її здатності до підтримки контролю протягом своєї історії над досить ефективною адміністративною системою. Тому що американська адміністративна система широко охоплює та наслідує країни, що розвиваються, їхні лідери стверджують, що якби вони наслідували цей приклад, вони могли б створити успішну демократію. Разючий успіх Сполучених Штатів зумовлюється тим, що вони є багатою індустріально розвиненою нацією та взірцем демократичного правління легко пояснити некритичне захоплення іноземних оглядачів. Більше того, амбітні лідери з революційними або реформаторськими рухами в нових штатах також приваблюють американців, тому що це легітимізує їхні особисті прагнення, особливо якщо вони прагнуть зайняти пост президента [4].

Адміністративні органи в США є умовним продовженням законодавчої гілки влади і можуть виконувати акти законодавчого або квазізаконодавчого характеру. Агентства також можуть бути частиною виконавчої гілки влади і можуть мати повноваження вирішувати питання, що входять до сфери виконавчої влади. Адміністративні органи є безперервними організаціями, на які не впливають кадрові зміни. Зазвичай остаточні дії адміністративних посадових осіб або органів у межах їх повноважень є обов'язковими для їх наступників. Усі особи мають однакове право обіймати адміністративні посади, якщо вони не виключені якоюсь конституційною або законодавчою дискваліфікацією. Законодавча влада зазвичай встановлює кваліфікацію тих, хто має обіймати адміністративні посади. Кваліфікація має відповідати функціям і обов'язкам офісу. Строки перебування та повноважень адміністративних посадових осіб вказуються в статуті. Як правило, посадова особа має право, а іноді й вимагається, обіймати посаду, доки не буде обрано кваліфікованого наступника. Повноваження щодо усунення посадової особи впливають із суверенної влади держави і є необхідними для належного управління державною діяльністю. Офіцер повинен бути звільнений тільки згідно із законом. Якщо посада обіймається за бажанням агентства, яке призначає, посаду можна звільнити без повідомлення чи слухання [5].

Виконавча гілка федерального уряду включає виконавчий офіс президента та федеральні виконавчі департаменти Сполучених Штатів (секретарі яких належать до кабінету міністрів). Працівники більшості цих установ вважаються державними службовцями. Більшість незалежних агенцій уряду Сполучених Штатів також класифікуються як виконавчі агенції (вони незалежні, оскільки не підпорядковуються уряду). Існує невелика кількість незалежних агенцій, які не вважаються частиною виконавчої гілки влади, наприклад Дослідницька служба Конгресу та Комісія з вироків США, які є законодавчими та судовими агенціями відповідно [6].

Розглядаючи тематику порівняння органів публічної адміністрації у правових

системах Романо-германської та Англосаксонської правових сімей на прикладі України та США, слід зазначити, що Романо-германська правова система пов'язана із уніфікацією законодавства, тоді як англосаксонська система взаємодіє із уніфікацією судових рішень та створенням судових прецедентів. Зокрема, зближення правових систем пов'язане із тим, що країни перебувають на одному рівні розвитку та виявляють бажання здійснювати зміни у внутрішній правовій системі своїх держав.

Отже, органи публічної адміністрації в Україні здійснюють комплекс організаційних заходів та дій, які реалізуються різними суб'єктами та адміністративними інституціями відповідно до закону та в межах, зв'язаності адміністративних органів закон, з метою забезпечення загальної громадської користі в США та публічного інтересу Україні. Останні дві категорії, на наш погляд, за своєю сутністю практично збігаються.

Наприклад, забезпечується спільний між Україною та США публічний інтерес та громадська корисність щодо відбиття повномасштабного російського вторгнення в Україну, як демократичну правову державу. Яку в порушення норм міжнародного права намагається захопити та знищити тоталітарна держава з незрівнянним більшим людським та економічним потенціалом на «праві» сильного – путінська росія. Що є неприпустимим в сучасному міжнародному праві. Американський народ та американський уряд помагає українському народу та Збройним силам України зброю, фінанси та здійснює політичну підтримку.

Так, Міністерство оборони України оголосило про додаткову безпекову допомогу для задоволення критичних потреб України у сфері безпеки та оборони, новий пакет включив 125 мільйонів доларів для задоволення невідкладних бойових потреб України, а також 300 мільйонів доларів, які виділені з коштів Ініціативи сприяння безпеці України (USAI) для зміцнення протиповітряної оборони в довгостроковій перспективі. До переліку наданого озброєння увійшли: боєприпаси для зенітно-ракетних комплексів NASAMS;

боєприпаси для реактивних систем залпового вогню HIMARS; артилерійські снаряди калібру 155 і 105 мм; ракети з трубчастим запуском, оптичним відстеженням та провідним наведенням (TOW); протитанкові комплекси Javelin і AT-4; понад 3 мільйони набоїв до стрілецької зброї та гранати; підривні боєприпаси для розчищення перешкод; протипіхотні боєприпаси M18A1 Claymore; 12 вантажівок для перевезення важкого обладнання; спорядження для холодної погоди; запасні частини, технічне обслуговування та інше польове обладнання. Окрім цього, Україна отримала додаткові боєприпаси із лазерним наведенням для боротьби з безпілотними авіаційними системами. Допомога Україні — це розумна інвестиція в нашу національну безпеку не тільки України, але й США. Це допомагає запобігти більшому конфлікту в регіоні та стримує потенційну агресію в інших місцях, одночасно зміцнюючи нашу базу оборонної промисловості та створюючи висококваліфіковані робочі місця для американського народу. Цей пакет допомоги у сфері безпеки свідчить про постійну відданість США підтримці українського народу перед обличчям російської агресії [7].

Висновки. Органи публічної адміністрації в США будучи вторинними по відношенню до законодавчої гілки влади, проте мають з нею біг тісний зв'язок ніж в Україні. В певних аспектах вони є якби, «продовженням» законодавчої гілки влади, хоча до їх функції відносяться класична виконавча та квазізаконодавча діяльність. Остання має певні спільні риси з розпорядчою діяльністю українських адміністративних органів.

Виконавча гілка влади, включає в себе офіс президента США та федеральні виконавчі департаментів, що входять до складу американського уряду. Більшість працівників цих установ вважаються державними службовцями. Також важливо відзначити, що більшість незалежних агенцій уряду США також відносяться до виконавчих агенцій.

Сучасна структура правової системи США є добре організованою і ефективною. Вона ґрунтується на загальних правилах, установлених обов'язковими та

вторинними прецедентами. Ця система включає частину держави та представників громадянського суспільства, які взаємодіють у розгляді справ. Суди, призначені для забезпечення справедливості, ведуть судові процеси, запроваджуючи атмосферу жорсткої змагальності між адвокатами сторін. Повна непідкупність та авторитет суддів гарантують своєчасне та високоефективне відновлення порушених прав, свобод та інтересів громадян США, а також надають справедливе покарання правопорушникам.

Отже, розглядаючи тематику порівняння органів публічної адміністрації у правових системах Романо-германської та Англосаксонської правових сімей на прикладі України та США, слід зазначити, що Романо-германська правова система пов'язана із уніфікацією законодавства, тоді як англосаксонська система взаємодіє із уніфікацією судових рішень та створенням судових прецедентів. Зокрема, зближення правової системи України з правовою системою публічно адміністрування США пов'язана з тим що в умовах російсько-української війни США є головним військовим, політичним та фінансовим партнером України. Тисячі, військовослужбовців збройних сил України проходять будівлі вишкіл безпосередньо на полігонах США та під управлінням американській публічної адміністрації. Все це разом взяте призводить до того, що все більше вдалих управлінських американських напрацювань імплементуються в публічне адміністрування адміністративних органів України. В першу чергу у галузі оборони України, збройні сили якої переходять на стандарти НАТО.

Список використаних джерел:

1. Галунько В., Глобенко І. Публічна адміністрація в Україні: монографія. Київ. Науковий вісник Київського Університету інтелектуальної власності та права НУ «ОЮА». 2022. 130 с.
2. Горбач М. Поняття адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Випуск 41. Т. 3. С. 107-111.
3. Пайда Ю. Публічне адміністрування та

- превентивна діяльність поліції. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2020. № 3 URL: https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2021/01/s3_ua/11.pdf
4. Fred W. Riggs. Public Administration in America: The Exceptionalism of a Hybrid Bureaucracy. Vol. I
 5. Public administrative bodies. Encyclopedias almanacs transcripts and maps. 2023. URL: <https://www.encyclopedia.com/law/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/public-administrative-bodies>
 6. Federal Register (November 2013). The United States Government Manual (PDF). Washington, DC: Government Printing Office.
 7. США надали Україні новий пакет допомоги — Пентагон. Суспільне новини. 2023. URL: <https://suspilne.media/609417-ssa-nadali-ukraini-novij-paket-vijskovoiodopomogi-pentagon/>
-

Khrystynchenko N., Borodin I. Public administration in the systems of the Romano Germanic and Anglo-Saxon legal families: a comparative analysis as exemplified by Ukraine and the USA

In the article, using the examples of the public administration of the US and Ukraine, the content of the public administration of administrative bodies in the paradigm of the legal system of the Romano-Germanic and Anglo-Saxon legal families is disclosed. It is noted that the first legal system is related to the unification of legislation, while the second interacts with the unification of court decisions and the creation of court precedents. Convergence of the legal system of Ukraine with the American legal system of public administration relates to the fact that in the conditions of the Russian-Ukrainian war, the USA is the main military, political and financial partner of Ukraine. Thousands of servicemen of the Armed Forces of Ukraine undergo training directly at US training grounds and under the management of the American military public administration. All this taken together leads to the fact that more and more successful American management practices are implemented in the public administration of administrative bodies of Ukraine. First, in the field of defense of Ukraine because the Armed Forces of Ukraine meet NATO standards. It has been updated that the bodies of public administration in the USA, being secondary to the legislative branch of power, have a closer connection with it than in Ukraine. In certain aspects, they are, as it were, a continuation of the legislative branch of government, although their functions include classical executive and quasi-legislative activities. The latter has certain common features like administrative activities of Ukrainian administrative bodies. The executive branch of government includes the office of the President of the United States and federal executive departments that are part of the American government and state executive bodies. Most of the employees of these institutions are considered civil servants. The current structure of the US legal system is well organized and efficient. It is based on general rules established by mandatory and secondary precedents. This system includes part of the state and representatives of civil society, which interact in the consideration of cases. Courts designed to ensure justice conduct trials, introducing an atmosphere of fierce competition between the lawyers of the parties. The complete incorruptibility and authority of judges guarantee timely and highly effective restoration of the violated rights, freedoms, and interests of US citizens, as well as provide fair punishment to offenders.

Key words: administrative body, Anglo-Saxon legal family, Armed Forces of Ukraine, paradigm, public administration, public good, public interest, Romano Germanic legal family, russian terrorists, Ukraine, USA.