

6. Загуменна Ю.О. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності // Право і безпека. – 2010. – № 3 (35).
7. Капля О.М. Вплив права ЄС на процес реформування ОВС України в умовах її інтеграції в Європейське співтовариство // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 3. – С. 44-46.
8. Resolution of Parliamentary Assembly of the Council of Europe «Honouring of obligations and commitments by Ukraine»: 05.10.2005 № 1466 / Council of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/ERES1466.htm>.
9. Resolution of Parliamentary Assembly of the Council of Europe «The functioning of democratic institutions in Ukraine»: 04.10.2010, № 1755 / Council of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=17899>.
10. Recommendation of Parliamentary Assembly of the Council of Europe «Control of internal security services in council of Europe member states»: 26.04.1999, № 1402 / Council of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=16689>.
11. Opinion of Parliamentary Assembly of the Council of Europe «Application by Ukraine for membership of the Council of Europe»: 26.09.1995, № 190 / Council of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=13929>.
12. Джафарова О.В. Цивільний демократичний контроль як основа реформування правоохоронних органів України // Право і безпека. – 2010. – № 2 (34).
13. Спільний висновок Європейської комісії «За демократію через право» та Дирекції з технічного співробітництва Генеральної дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 18.10.2010 р., № 588/2010 / Верховний Суд України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/285DC84A1EFF78FAC22577C20051A2AA>.
14. Жук Н.А. Стимування і протипаги в системі поділу влади в Україні (загальнотеоретичні проблеми): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Х., 2006.

Надійшла до редакції 06.12.2012

**СТЕПАНЕНКО К.В.**, кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.951

### ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ

Проаналізовано дискусійні питання публічного адміністрування у сфері зовнішньої трудової міграції, узагальнено наукові положення щодо концепції публічного адміністрування в Україні, зроблено спробу визначити поняття публічного адміністрування у сфері зовнішньої трудової міграції.

**я ц 4 я ц** : публічне адміністрування, зовнішня трудова міграція, органи державної влади.

Анализируются дискуссионные вопросы публичного администрирования в сфере внешней трудовой миграции, обобщаются научные положения относительно концепции публичного администрирования в Украине, делается попытка определить понятие публичного администрирования в сфере внешней трудовой миграции.

**я ц 4 я ц** : публичное администрирование, внешняя трудовая миграция, органы государственной власти.

The article analyses the issues of public administration in the sphere of external labour migration, are summarised scientific theses on the concept of public administration in Ukraine, attempts to define the concept of public administration in the sphere of external labour migration.

**Keywords:** public administration, external labour migration, the bodies of state power.

У сучасному світі розвиток міжнародного співробітництва між державами викликає інтенсивність міграційних процесів. Конституційні зобов'язання України щодо забезпечення прав особистості на вільний вибір місця проживання та свободу пересування обумовили скорочення обмежень на перетин державного кордону. Порядок перетину державного кордону громадянами України з метою працевлаштування в іноземній державі та документообіг, пов'язаний з цією процедурою, потребують ефективних та скоординованих дій органів державної влади та юридичних осіб, які надають сервісні послуги.



За період з 1991 року в Україні сформовано більшість інститутів публічної адміністрації – органів та інших інституцій, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції. Зокрема, функціонують органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста, а також запроваджено державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Прийнятий 06 вересня 2012 р. Закон України «Про адміністративні послуги» покликаний оптимізувати діяльність органів державної влади в цьому напрямку, привести реалізацію їх компетенції у відповідність з європейськими стандартами. Водночас чинна публічна адміністрація в Україні не відповідає демократичному курсу держави, залишається малоефективною, внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства, громіздкою і відірваною від потреб простої людини, внаслідок чого залишається перешкодою у проведенні соціально-економічних і політичних реформ, зокрема у сфері зовнішньої трудової міграції.

Дослідженню проблем становлення публічної адміністрації в Україні присвячено праці В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.В. Доненка, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменка, Є.В. Курінного, Т.П. Мінки, В.І. Олефіра, В.Г. Поліщука, Д.В. Приймаченка, О.Н. Ярмиша та інших вчених. Останнім часом питання зовнішньої трудової міграції ставали об'єктом уваги таких вітчизняних вчених, як О.М. Бандурка, М.П. Бублій, Я.Л. Полянська, І.П. Ольшевська, О.А. Малиновська та інші. Однак і на сьогоднішній день теоретичні питання публічного адміністрування, зокрема у сфері зовнішньої трудової міграції, залишаються достатньо дискусійними. Аналіз цієї проблеми свідчить, що зміст та обсяг її наукового розроблення недостатній і потребує комплексного дослідження.

Головною метою статті є визначення змісту та основних напрямів публічного адміністрування у сфері зовнішньої трудової міграції. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: а) проаналізувати концептуальні наукові положення вітчизняних та зарубіжних дослідників щодо публічного адміністрування; б) сформулювати власне визначення публічного адміністрування у сфері зовнішньої трудової міграції.

Характерною рисою сучасного етапу розвитку світової економіки стало стрімке поширення інтеграційних процесів, які вийшли за межі суто економічної взаємодії і охопили галузь соціальних, трудових та культурних відносин між країнами. Поряд із традиційними ринками товарів, капіталів, технологій набирає сили новий специфічний і неординарний феномен розвитку світового господарства – міжнародний ринок праці. За різними оцінками експертів, поза межами України на сьогоднішній день перебуває від 2,5 до 5 млн. громадян, які працюють за наймом. Становлення України як незалежної держави з власними кордонами та вільним обміном трудовими ресурсами вимагає принципово нового розуміння зовнішньої трудової міграції, яка стає потужним чинником інтеграції країни до світового ринку праці [1, с. 3].

Питання зовнішньої трудової міграції в Україні аналізуються на сторінках багатьох досліджень з цієї проблематики у різних галузевих ракурсах сучасної вітчизняної науки [2; 3; 4]. У широкому значенні зовнішня трудова міграція населення визначається вітчизняними вченими як системний об'єктивний соціально-демографічний процес постійного або тимчасового переміщення населення за межі територіальної (адміністративної) одиниці з метою отримання кращих, ніж на території проживання, можливостей реалізації свого трудового потенціалу [4, с. 4] у країнах сучасного світу.

Важливу роль в уніфікації процесів зовнішньої трудової міграції громадян України відіграють центральні органи виконавчої влади, зміст діяльності яких у цій сфері повинен мати внутрішній характер. У цьому контексті особливе місце в системі центральних органів виконавчої влади займають Державна міграційна служба, Державна служба зайнятості та Державна інспекція України з питань праці Міністерства соціальної політики України. На сьогодні в Україні актуальною є необхідність реформування державної міграційної політики, приведення її функціональних елементів у відповідність до позитивних світових тенденцій. Чітке розмежування компетенції органів державної влади у сфері надання адміністративних послуг громадянами України, які виїжджають за кордон з метою реалізації свого трудового потенціалу, дозволить частково компенсувати негативні наслідки світової економічної кризи у вигляді обмеженої кількості робочих місць та недостатнього матеріального забезпечення працівників.

У загальному розумінні адміністративна регулятивність міграційних процесів сприяє реалізації стратегічної мети державного управління як суспільного інституту: впорядкування, збереження або перетворення суспільної життєдіяльності людей у результаті здійснення прак-



тичного, організуючого й регулюючого впливу на неї держави [5, с. 38]. Останніми роками набуває подальшого наукового розвитку та все більше привертає увагу вітчизняних спеціалістів з адміністративного права концепція публічного адміністрування в Україні [6; 7]. Як слушно зазначає В.В. Доненко, розуміння того, що вітчизняне адміністративне право перетворюється з права державного управління на галузь, яка визначає перш за все права та обов'язки публічної адміністрації щодо суб'єктів громадянського суспільства, а наукове осмислення та подальша розробка теорії публічної адміністрації є одним з магістральних напрямків доктринального його оновлення і трансформації у сучасну галузь європейського змісту, дозволило запропонувати підходи до нового етапу адміністративно-правових досліджень у вітчизняному праві [7, с. 2]. Водночас спостерігається певна термінологічна невизначеність, зокрема щодо понять «державне» та «публічне» щодо процесу адміністрування.

У сучасних підручниках адміністративної спрямованості поняття «державне управління» розуміють як певного роду соціальну діяльність у широкому та вузькому значеннях. У вузькому розумінні державне управління – це адміністративна, виконавчо-розпорядча діяльність держави. У широкому – це організуюча, впорядковуюча діяльність держави, державне регулювання різноманітних суспільних відносин шляхом діяльності усіх гілок державної влади – законодавчої, виконавчої, судової, їх органів і посадових осіб. Як зазначає В.В. Токовенко, за таких умов виділення більш вузьких стосовно державного управління («в широкому розумінні») понять з усталеним розумінням їх змісту є просто методологічною необхідністю. Дослідниця пропонує використовувати більш вузьке поняття «державне адміністрування», під яким слід розуміти діяльність державних органів, технологічний процес підготовки, прийняття і здійснення управлінських рішень у сукупності методів і засобів, за допомогою яких здійснюється систематичний і спеціалізований вплив органів управління на підвідомчі їм органи та об'єкти на основі адміністративної відповідальності за виконання рішень [8].

Свого часу професор В.Б. Авер'янов запропонував виділення нового суб'єкта – «публічної адміністрації» у вигляді органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [9]. На думку Т.П. Мінки, публічне адміністрування є більш широким поняттям, яке включає в себе не тільки управлінські відносини, а й відносини, що пов'язані з наданням адміністративних послуг, здійсненням адміністративного судочинства. Дослідниця пропонує достатньо вдале визначення публічного адміністрування як визначену публічними (суспільними) потребами діяльність органів державної влади, зокрема органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів, у разі делегування їм публічних повноважень, спрямовану на виконання владних повноважень публічного змісту [10, с. 125].

У словнику російської мови С.І. Ожегова «адмініструвати» (рос. мовою «администрировать») визначається в двох аспектах: 1) як спеціальна категорія – «управлять, руководить чем-нибудь»; 2) як «неодобрительная» (рос.) категорія – «управлять чем-нибудь. Бюрократически, формально, не входя в существо дела» [11, с. 22]. Термін «адміністрування» у різних відмінках досить часто зустрічається у вітчизняних нормативно-правових актах різних видів, але в кожному з них відсутнє визначення його поняття. Наприклад, Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 7.09.2003 № 1057-IV [12] визначає поняття «адміністратор недержавного пенсійного фонду». Також термін «адміністрування» використовується у численних листах, роз'ясненнях та відомчих наказах центрального податкового органу і вживається як визначення порядку справляння (складання розрахунків, приймання звітів, здійснення заходів щодо мобілізації коштів до бюджетів) щодо конкретних податкових платежів, враховуючи їх особливості або використовується у назвах окремих структурних підрозділів системи органів державної податкової служби (наприклад, «Департамент з питань адміністрування акцизного збору і контролю за виробництвом та обігом підакцизних товарів») [13].

Сучасна правова система, за думкою О.В. Кузьменко, тяжіє до визначення узагальненого терміну, який би охоплював зміст, характер та особливості публічної адміністрації [14]. Водночас слід зауважити, що уніфікація публічного адміністрування викликає певні труднощі, зважаючи на складність суспільних відносин, з приводу яких застосовується процедура адміністрування. Більш зручним до узагальнення є поняття «адміністративні послуги», визначення якого надає однойменний Закон [15], проте адміністративні послуги є лише частиною публічного адміністрування як складного та багатомірного явища, що потребує подальшого теоретичного обґрунтування.



Таким чином, з огляду на специфіку сутності такого явища, як зовнішня трудова міграція, питання пошуку шляхів підвищення ефективності публічного адміністрування в цій сфері є актуальним і таким, що потребує постійного вдосконалення. На сьогоднішній день питання публічного адміністрування, зокрема у сфері зовнішньої трудової міграції, залишаються достатньо дискусійними і не врегульованими на законодавчому рівні. Використовуючи загальновізані теоретичні підходи, *публічне адміністрування у сфері зовнішньої трудової міграції* можна визначати як діяльність органів державної влади, а також інших суб'єктів у разі делегування їм публічних повноважень, спрямовану на виконання владних повноважень публічного змісту для оптимізації процесу постійного або тимчасового переміщення населення за межі територіальної (адміністративної) одиниці з метою отримання кращих можливостей реалізації свого трудового потенціалу в країнах сучасного світу.

**Список використаної літератури:**

1. Леоненко О.М. Інтеграція України у міжнародний ринок праці: Автореф. дис. ... канд. економ. наук: 08.05.01. – К., 1999.
2. Бандурка О.О. Адміністративно-правове регулювання міграційного процесу в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2002.
3. Бублій М.П. Державне регулювання зовнішньої міграції робочої сили в Україні: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02. – Х., 2008.
4. Полянська Я.Л. Державне регулювання зовнішньої трудової міграції: Автореф. дис. ... канд. економ. наук: 08.09.01. – Донецьк, 2006.
5. Атаманчук В.Г. Теория государственного управления: Курс лекций. – М., 1997.
6. Колпаков В.К. Поняття публічної адміністрації // Становлення держави в умовах глобалізації: теоретичний та практичний аспект: Матер. міжнар. наук. конф. – К., 2012. – С. 135-137.
7. Доненко В.В. Публічне адміністрування безпеки дорожнього руху: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. – Дніпропетровськ, 2012.
8. Токовенко В. Основні підходи до визначення поняття «державне управління» // Вісник Української Академії державного управління при Президенті України. – К., 2002. – № 4. – С. 39-46.
9. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117-123.
10. Мінка Т.П. Онтологічні характеристики правового режиму адміністративного права // Часопис Київського університету права. – 2011. – №1. – С. 123-127.
11. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – М., 1973.
12. Про недержавне пенсійне забезпечення: Закон України від 7.09.2003 № 1057-IV // ВВР. – 2003. – № 47-48. – С. 372.
13. Про затвердження Положення про Департамент з питань адміністрування акцизного збору і контролю за виробництвом та обігом підакцизних товарів: Наказ Державної податкової адміністрації України від 21.08.2001 № 331 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 37. – С. 1705.
14. Кузьменко О.В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування» // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2009. – № 3 (12). – С. 20-25.
15. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

Надійшла до редакції 26.11.2012

