

М.П. Кунцевич

## ПОНЯТИЕ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ В ЕВРОПЕЙСКОМ ПРАВЕ

В науке административного права и законодательстве Украины в последнее время широко употребляется термин «публичная администрация». Многие ученые неоднократно заявляли о необходимости создания в Украине публичной администрации по европейскому образцу<sup>1</sup>, однако определению понятия публичной администрации в их трудах внимание почти не уделяется. Как известно, подобное заимствование иностранной юридической терминологии не всегда может вести к позитивным последствиям, поскольку часто порождает многочисленные коллизии в законодательстве и правоприменительной практике. Поэтому, целью данной работы является определение содержания понятия публичной администрации в европейском праве.

---

Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. М., 2002.

<sup>1</sup> *stricto sensu* (лат.) – строго по смыслу.

<sup>2</sup> Конюхова И.А., Векшин А.А. Конституционное право Франции: особенности отрасли, дисциплины, традиции, современные черты и тенденции развития // Правовые исследования во Франции: сб. науч. трудов / под общ. ред. Маклакова В.В. М., 2007. С. 32.

<sup>3</sup> *Кунцевич Мария Павловна, ассистент кафедры государственно-правовых дисциплин Государственного высшего учебного заведения "Украинская академия банковского дела Национального банка Украины"*

<sup>4</sup> Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Б. Авер'янов // Право України, 2003. – № 5. С.17-20; Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України [автор Тимошук В. П.]; відп. ред. Коліушко І. Б. – К.: Факт, 2003. С.10-17; Гончарук Н. Здійснення реформи публічної адміністрації в Україні: проблемні питання та концептуальні засади / Н. Гончарук / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dums/2009\\_3/09gntpkz.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2009_3/09gntpkz.pdf). ; Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів / упоряд.: І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук. — К, 2005. Світличний О. П. Щодо співвідношення понять "державне управління" і "публічна адміністрація" / О. П. Світличний [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/nvnuu\\_pravo/2011\\_165\\_2/11sop.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/nvnuu_pravo/2011_165_2/11sop.pdf).

Для того, чтобы более глубоко понять сущность понятия, обозначаемого термином «публичная администрация», обратимся к его толкованию в праве стран Европы и *acquis communautaire*. Прежде всего укажем, что европейские государства не восприняли классическую теорию разделения власти, разработанную Ш. Л. Монтескье. Больше всего это проявляется в отсутствии четкой границы между законодательной и исполнительной властью. Европейские ученые, говоря о разделении властей, имеют ввиду внутреннюю дифференциацию органов государственной власти на политический и административные. Политическая власть руководит обществом путем разработки государственной политики и принятия законов, а административная власть обеспечивает реализацию законов, разделение государственных доходов и принимает «вторичное законодательство» (подзаконные нормативно-правовые акты)<sup>1</sup>.

В. Четвернин полагает, что отсутствие четкого разделения на законодательную и исполнительную власть характерно в наибольшей мере для парламентских республик. Принцип разделения властей воплощен в таких республиках только на институциональном уровне (наличие парламента и правительства), но не на функциональном. Именно поэтому на парламентских выборах избиратели фактически голосуют за будущее правительство: избирательные списки партий возглавляют кандидаты на должности премьер-министра и членов правительства. Функциональное и персональное разделения власти в парламентских республиках проявляется в виде партийной (политической) и административной власти. Партийную власть представляет коалиция партий, которая победила на выборах, а административную власть осуществляет внепартийная профессиональная бюрократия, организованная в систему органов (институтов) исполнительной власти. Партийную власть выбирают избиратели, а представителями административной власти являются государственные служащие, назначаемые на свои должности и образующие систему органов исполнительной власти. Субъекты-носители административной власти не изменяются в зависимости от того, какая партия приходит к власти и формирует правительство. Административная власть действует на основании и во исполнение законов, но не партийных решений. Она не подчиняется политическим решениям, не получившим законодательного закрепления<sup>2</sup>.

Например, в итальянской доктрине административного права к публичной администрации относятся все структуры, созданные с целью исполнения какой-либо из трех задач: 1) содействие политическим институтам в сфере управления; 2) деятельность по достижению целей государственного характера, определенных политическими институтами; 3)

<sup>1</sup> Curtin D. Accumulated executive power in Europe: the "most dangerous" branch of government in the European Union / Deirdre Curtin – Amsterdam: KNAW Press, 2009. С.14

<sup>2</sup> Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. Нерсисянца В.С. М., 2004. С.61-62

производство продукции, предоставление услуг либо получение прибыли в коллективных интересах согласно Конституции либо законов, программой деятельности правительства<sup>1</sup>.

В президентских республиках также существуют органы государственной власти, которые согласно указанному выше подходу могут быть отнесены к административной власти. Однако, в президентской республике президент и правительство четко отделены от законодателя, президент и парламентское большинство могут принадлежать к разным политическим партиям, а самостоятельная компетенция административных органов в отношении с правительством не имеет принципиального значения<sup>2</sup>.

Например, в французской доктрине административного права до 80-х годов XX столетия государственная администрация как совокупность учреждений и должностных лиц, то есть как аппарат исполнительно-распорядительной власти исторически выделился в независимую от политической власти систему, деятельность которого строилась на трех принципах: 1) должностные лица аппарата являются государственными служащими и подбираются по принципу профессиональной пригодности в зависимости от политических и философских взглядов; 2) деятельность аппарата основывается на децентрализации, то есть центральная власть признает местное самоуправление и наличие локальных интересов, отличных от интересов центра; 3) администрация исполняет специфические функции согласно норм права, которые в одинаковой мере обязательны и для политической, и для исполнительно-распорядительной (административной) власти. В 80-х годах XX века структура центрального управления во Франции претерпела значительных изменений в духе большей децентрализации и деконцентрации<sup>3</sup>. Позднее принципы subsidiarity, децентрализации и деконцентрации были закреплены в законодательстве и других европейских государств (Испании, Италии) и общесоюзных документах согласно концепции «Европа регионов». Децентрализованное государство с местной и региональной автономией на сегодня стала доминирующей формой западноевропейской государственной организации<sup>4</sup>.

Таким образом, для европейских государств характерно разделение власти на политическую (президент и парламент) и административную (правительство и все другие органы государственной власти, кроме судов). Соответственно, термином «государственная администрация» обозначается

<sup>1</sup> Административное право зарубежных стран: Учебное пособие / под ред. Козырина А. Н. М., 1996. С.135

<sup>2</sup> Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / под общ. ред. Нерсесянца В. С. М., 2004. С.62

<sup>3</sup> Брэбан Г. Французское административное право / пер. с фр. Д. И. Васильева, В. Д. Карлович; под ред. Боботова С. В. – М., 1988. С.8

<sup>4</sup> Рибак А. І. Стан та напрямки реформування публічної адміністрації в Україні / А. І. Рибак // Гілея: науковий вісник : зб. наук. пр. Вип. 47 (№ 5) / Національний педагогічний університет ім. М. П. Драгоманова, УАН ; голов. ред. В. М. Вашкевич. - К. : [б. и.], 2011. – С. 594-601.

вся совокупность органов, принадлежащих к административной государственной власти. После надлежащей реализации принципов децентрализации и деконцентрации, а также закрепления значительных полномочий за органами местного самоуправления в европейском административном праве начал употребляться термин «публичная администрация», обозначающий органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Большинство государств-участников Европейского союза являются парламентскими республиками (Австрия, Латвия, Литва, Болгария, Мальта, Чешская Республика, Польша, Эстония, Румыния, Словакия, Германия, Словения, Греция, Венгрия, Ирландия, Италия). В европейских государствах, являющимися парламентскими монархиями (Бельгия, Испания, Великобритания) либо конституционными монархиями (Люсембург, Нидерланды, Дания, Швеция), также присутствует разделение властей на политическую и административную, с учетом особенных функций монарха. Поэтому именно такая организация власти является традиционной и для Европейского союза, а среди органов содружества невозможно четко выделить органы только с исполнительными и законодательными полномочиями.

Проводя аналогию организации власти в Европейском союзе с организацией власти в парламентской республике можно выделить политическую и административную власть в содружестве. Политическую власть в Европейском союзе представляет Европейский парламент (принимает участие в законодательном и бюджетном процессе, а также осуществляет политический контроль) и Европейский Совет (определяет общие политические направления и приоритеты, а также предоставляет необходимый стимул для развития союза). Административную власть в Европейском союзе представляет Европейская Комиссия (предлагает законопроекты на рассмотрение Европейскому парламенту, управляет и внедряет политику Европейского союза, бюджет, обеспечивает соблюдение европейского права, представляет союз на международной арене) и Совет (координирует политику государств-участников, заключает от имени союза международные соглашения, принимает законы совместно с Европейским парламентом и др.)<sup>1</sup>.

Естественно, что административное право Европейского союза имеет черты административного права стран Европы о деятельности публичной администрации, поскольку формировалось на его основе.

Общие принципы – основы европейского административного права были разработаны в конце 80-х годов XX ст. Так, в работе Юргена Шварце «Европейское административное право» одним из принципов европейского

---

<sup>1</sup> Кунцевич М. П. Функціональний та структурний поділ влади в ЄС: методологічні проблеми дослідження / М. П. Кунцевич // Міжнародні читання з міжнародного права пам'яті професора П.Є. Казанського : матеріали третьої міжнародної наукової конференції (м. Одеса, 2-3 листопада 2012 року) / відп. за випуск к.ю.н., доц. М.І. Пашковський ; Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса : Фенікс, 2012. – С.620.

административного права был указан принцип надлежащей администрации (the principle of good administration). На сегодняшний день основные принципы и стандарты деятельности публичной администрации закреплены в Договора об учреждении Европейского союза и Европейских сообществ; Ниццкой хартии фундаментальных прав; решениях Европейского суда справедливости в Люксембурге; законодательстве Европейского союза; национальном праве, применяемом в деятельности публичных администраций, привлеченных к процессу имплементации политик Европейского союза и Европейских сообществ; Европейском кодексе надлежащего административного поведения; Конвенциях, резолюциях и рекомендациях Совета Европы<sup>1</sup>.

На основе анализа договоров об учреждении Европейского союза и Европейских сообществ можно определить, что публичная администрация в европейском праве характеризуется тем, что она представляет собой не один, а два органа (Совет и Европейская Комиссия) и имеет смешанную структуру, состоящую из европейских администраций и национальных администраций<sup>2</sup>.

Кроме того, термин «публичная администрация» имеет и функциональное значение. В европейском праве она может также употребляться для обозначения деятельности, осуществляемой этой администрацией в интересах общества. Сравнивая данное значение понятия «публичная администрация» с категориями, которыми оперирует российская и украинская теория административного права, можно прийти к выводу, что наиболее близкой к нему будет категория «государственное управление», или, если еще точнее, «публичное управление».

*Т.А. Левченко*<sup>3</sup>

## **РЕЦЕПЦИЯ ПРАВА И МОДЕРНИЗАЦИЯ ИНСТИТУТОВ ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

Термин рецепция образован от латинского слова «receptio», что переводится как принятие. В юридической науке под рецепцией принято понимать заимствование (принятие) одной правовой системой элементов другой правовой системы, либо заимствование между отдельными отраслями права в рамках одной правовой системы.

Рецепция права может осуществляться с точки зрения формы ее осуществления в двух вариантах: как заимствование готовых институтов

<sup>1</sup> Пухтецька А. А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права. Монографія / А. А. Пухтецька; відп. ред. Авер'янов В. Б. – К.: Видавництво "Юридична думка", 2010. С.39

<sup>2</sup> Sabino Cassese Administrative law in a supranational context. European administrative law [Electronic resource] / New York University School of Law. - Access mode: <http://www.law.nyu.edu>

<sup>3</sup> Левченко Татьяна Анатольевна, кандидат философских наук, доцент, факультет права НИУ ВШЭ.