УДК 342:35.07(477)

Патерило І. В.,
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільного, трудового та господарського права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ НА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ЗАСАДАХ

Анотація. У статті досліджуються основи формування концепції публічної адміністрації України на європейських засадах. Визначено проблеми адміністративної реформи як складової адаптації національного законодавства до європейських стандартів. З'ясовано сутність публічної адміністрації за європейським законодавством. Розглянуто відмінності між європейськими категоріями «публічна адміністрація» та «адміністративний орган».

Ключові слова: публічна адміністрація, адміністративний орган, адміністративна реформа, концепція публічної адміністрації Україн, європейське законодавство.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день в Україні гостро стоїть питання зближення національної та європейської правових систем. У таких умовах особливого значення набуває впровадження концепції публічної адміністрації, що обумовлено європейськими стандартами управлінської діяльності. Відповідно, формування цієї концепції має базуватись на прикладі європейського законодавства та практики, що доволі часто ігнорується законодавцем при формулюванні заходів, необхідних для реформування системи публічного управління та її правового забезпечення. Тому дослідження цих питань є надзвичайно актуальним. Їм, зокрема, було приділено увагу в працях Н. Гнидюк, Н. Гончарук, М. Лахижі, О. Оржель, Т. Середи та інших. Однак вченими розкриваються лише окремо взяті аспекти концепції публічної адміністрації.

У зв'язку з цим, метою нашої статті є загальне дослідження основ формування концепції публічної адміністрації України на європейських засадах. Для її досягнення необхідно вирішити наступні завдання: визначити проблеми адміністративної реформи як складової адаптації національного законодавства до європейських стандартів та передумови впровадження концепції публічної адміністрації; з'ясувати сутність публічної адміністрації за європейським законодавством; розглянути відмінності між категоріями «публічна адміністрація» та «адміністративний орган».

Виклад основного матеріалу. Приступаючи до вирішення означених завдань, відзначимо, що з моменту підписання Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р. [1], ратифікованої Законом України від 10 листопада 1994 р. [2], в Україні було здійснено чимало заходів, спрямованих на проведення адміністративної реформи та вдосконалення правового забезпечення управлінської діяльності з метою наближення вітчизняної системи публічного управління до європейської. Вказане підтверджується низкою документів нормативного та аналітичного характеру, зокрема Концепцією адміністративної реформи, схваленої Указом Президента України № 810/98 від 22 липня 1998 р. [3], Планом дій «Україна – Європейський Союз» [4], схваленим Кабінетом Міністрів України від 12 лютого 2005 р. та Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом від 21 лютого 2005 р., Порядком денним асоціації «Україна – ЄС» для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію, який набрав чинності від 23 листопада 2009 р. [5], інформацією про імплементацію Порядку денного асоціації Україна – ЄС у 2014 році [6] та іншими.

У названих нормативних документах, не дивлячись на різницю в датах їх прийняття, постійно наголошується на необхідності проведення або продовження адміністративної реформи. Проте заплановані заходи так і не були повною мірою реалізовані. Зокрема, як відзначає Н. Гончарук, реалізація положень Концепції адміністративної реформи виявилася фрагментарною, нововведення не були підкріплені іншими змінами, необхідними для їх повної реалізації. Приблизно дві третини положень Концепції були або взагалі не реалізовані, або реалізовані з певними, подекуди значними відхиленнями [7, с. 13–14]. Такий стан адаптації національного адміністративного законодавства у сфері публічного управління до європейських стандартів обумовлюється низкою проблем організаційного та змістовного характеру.

Наприклад, як відзначає М. Лахижа, така ситуація викликана низкою причин, основними з яких є складність поставлених завдань, стислі терміни реформ, гостра політична боротьба, низький рівень національної свідомості політиків, що призводило до зловживань, корумпованості, некритичного використання зарубіжного досвіду та рекомендацій [8, с. 28]. Цей перелік О. Оржель доповнює також тим, що в державі відсутня практика збирання, узагальнення та поширення кращого досвіду, так само, як і навчання через обмін досвідом з метою підвищення управлінської ефективності [9, с. 46].

Наведені причини і фактори вплинули також на повільні темпи прийняття нового законодавства (наприклад, тривале обговорення проектів нового Закону України «Про державну службу») та незадовільний рівень його якості [8, с. 29]. На низький рівень якості нормативно-правових актів вказує і Т. Середа, відзначаючи, що чинна законодавча база України є суперечливою, нестабільною, а тому недосконалою [10]. Проблему низької якості національних нормативних актів слід також доповнити невідповідністю понятійно-категоріального апарату, який у них застосовується, європейським стандартам та європейській практиці. У першу чергу це стосується таких категорій, як державна влада, державне управління, суб'єкт державного управління, державна служба. Для порівняння, у нормативних актах ЄС вживаються такі категорії, як публічна влада, публічне управління, суб'єкт публічного управління, публічна адміністрації, публічна служба. Викладене, на наш погляд, не лише впливає на якість проектованих нормативних документів, а й на рівень адаптації національного законодавства до законодавства ЄС.

Отже, сьогодні в Україні здійснюється низка реформ, спрямованих на приведення системи публічного управління та нормативно-правового забезпечення функціонування публічної адміністрації у відповідність з європейськими стандартами. Однак їх успішній реалізації заважають численні проблеми, обумовлені нераціональною організацією та змістовним наповненням адміністративної реформи, включаючи нечітке розуміння та ігнорування європейської практики в цій сфері. Тому, на наш погляд, ефектив-

ній реалізації євроінтеграційної політики та впровадженню концепції публічної адміністрації України як складової наближення правової системи України до правової системи ЄС має сприяти запозичення відповідного європейського досвіду. З огляду на це, важливого значення набуває дослідження питання розуміння сутності публічної адміністрації через призму європейського законодавства.

У такому ракурсі відзначимо, що категорія «публічна адміністрація» є істотним компонентом правових норм, прийнятих на рівні Європейського Союзу – у договорах, які установлюють Європейський Союз у його теперішньому вигляді, у нормативно-правових актах, які є частиною acquis communautaire (в тому числі рішень Суду Європейських Співтовариств). Проте в законодавстві ЄС поняття «публічна адміністрація» не має жодного визначення, яке можна було б назвати обов'язковим [11, с. 28]. Такий висновок випливає з того, що в установчому праві ЄС поняття публічної адміністрації згадується в різноманітних значеннях із застосуванням таких дефініцій, як «публічна служба», «центральні уряди», «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади» [12, с. 75]. Наприклад, у ст. 102 (1) (колишня ст. 104 a) та ст. 103 (колишня ст. 104 b) Договору про заснування Європейського Співтовариства [13], яким неодноразово підкреслюється роль публічної адміністрації в економічній сфері [11, с. 28], визначаються такі суб'єкти, як уряди, регіональні, місцеві та інші органи публічної влади, інші структури публічного права, державні підприємства держав-членів.

У похідному праві Співтовариств можна зустріти аналогічні визначення, які навіть більш чітко окреслюють формулювання, що використовуються в Договорі про заснування Європейського Співтовариства. Наприклад, у ст. 3 Постанови Ради ЄС від 13 грудня 1993 р. № 3603/93, якою надаються визначення для застосування заборон, передбачених ст.ст. 104 та 104 b Договору про заснування Європейського Співтовариства («Council Regulation (EC) specifying definitions for the application of the prohibitions referred to in Articles 104 and 104 b (1) of the Treaty») [14], закріплено детальне визначення публічного сектору як інституції або органів Співтовариства, центральних урядів, регіональних, місцевих або інших органів публічної влади, інших органів, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів. Важливим також є визначення публічних підприємств, закріплене в ч. 1 ст. 8 названої Постанови Ради ЄС, відповідно до якого до згаданих суб'єктів відносяться будь-які підприємства, на які державні чи інші регіональні або місцеві органи влади можуть безпосередньо або опосередковано здійснювати домінуючий вплив, виходячи із структури власності, способу функціонування чи правових норм, що застосовуються. Тобто значення даних визначень полягає в тому, що нормативними документами ЄС закріплюється причетність до публічної адміністрації не лише органів влади, а й інших суб'єктів публічного права. Це створює додатковий аргумент проти підходів вітчизняних вчених до обмеження категорії «публічна адміністрація» виключно органами публічної влади.

Варто також звернути увагу на низку прецедентних рішень Європейського Суду (European Court of Justice), які мають важливе значення для розуміння поняття публічної адміністрації в праві ЄС. Так, у рішенні від 20 вересня 1988 р. по справі 31/87 (Gebroeders Beentjes BV contre État des Pays-Bas) [15], Європейський Суд визнає орган, який з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, суб'єктом, наділеним державними повноваженнями (як кожний орган публічної адміністрації), за умови, що його структура та завдання визначаються в законі (причому ці завдання віднесені до сфери функціонування держави), правління призначається регіональними органами влади, а засади схвалюються органом, визначеним главою держави [11, с. 29]. Тобто цім рішення Європейський Суд фактично визначає, що за певних умов до органів публічної адміністрації можуть відноситись інституції, які за своїм правовим статусом не відносяться до органів державної влади.

Іншими визначальними документами в заданому контексті є рішення від 6 жовтня 1981 р. по справі 246/80 (C. Broekmeulen v Huisarts Registratie Commissie) [16] та від 12 липня 1990 р. по справі C-188/89 (A. Foster and others v British Gas plc.) [17], в яких Європейський Суд визначив, що поняття «держава-член» охоплює не лише публічну адміністрацію у вузькому значенні слова (органи державної влади та місцевого самоврядування), а також тих суб'єктів (у тому числі державні підприємства або інші, які контролюються органами публічної адміністрації), що не віднесені до неї (публічної адміністрації) організаційно, але виконують делеговані нею функції [11, с. 29–30]. Тобто з аналізу названих рішень Європейського Суду випливає, що за законодавством ЄС до публічної адміністрації зараховуються суб'єкти делегованих повноважень (фізичні та юридичні особи).

З огляду на це можна виділити декілька важливих ознак, характерних для публічної адміністрації за правом ЄС:

– поняттям публічної адміністрації охоплюються органи публічної влади різних рівнів, інші публічні інституції, а також суб'єкти делегованих повноважень;

– визнання за особами або певними інституціями правового статусу публічної адміністрації безпосередньо пов'язується з виконанням ними публічних функцій держави;

– віднесення тих чи інших осіб до суб'єктів публічної адміністрації, а отже і виконання ними завдань та функцій держави є можливим виключно за умови, що це передбачено та врегульовано нормативними актами держави.

Таким чином, на основі положень європейського законодавства та з урахуванням особливостей національної правової системи під публічною адміністрацією можемо розуміти суб'єктів права, які на підставі національних нормативних документів або адміністративних актів (договорів) про делегування повноважень виконують публічні функції державного або місцевого значення, реалізуючи при цьому власні або делеговані повноваження у сфері управлінської діяльності.

Водночас маємо підкреслити, що іноді в актах ЄС поряд з категорією «публічна адміністрація» зустрічається й інший термін, яким позначаються суб'єкти публічного управління, а саме «адміністративний орган». Зокрема, у посібнику Ради Європи «Адміністрація і Ви – принципи адміністративного права у відносинах між адміністративними органами та приватними особами» [18] застосовується поняття «адміністративний орган», під яким пропонується розуміти будь-яке об'єднання або особу, уповноважену приймати рішення або заходи, що складають адміністративний акт [19]. Застосування цього терміну простежується і в національних нормативних актах країн-членів ЄС. Наприклад, у ст. 8 Закону Естонської Республіки «Про адміністративне провадження» [20] під адміністративним органом розуміється установа, зібрання або особа, яка уповноважена законом, прийнятою на його основі постановою або адміністративним договором виконувати завдання публічного управління. Тобто поняття «адміністративний орган» за своїм змістом нагадує поняття «публічної адміністрації». Однак, на нашу думку, ці категорії не можуть визначатись як цілком тотожні та взаємозамінні з наступних причин:

– застосування категорії «адміністративний орган» за результатами аналізу наукової літератури здебільшого обумовлене потребами адміністративного судочинства при визначенні відповідача в суді [19]. Тобто це поняття застосовується за чітко визначених обставин та з певною метою, а отже не може розумітись як універсальне при позначенні суб'єктів управлінської діяльності;

– семантика зазначеної категорії дозволяє застосовувати її виключно щодо суб'єктів публічної адміністрації, які за своєю правовою природою та правовим статусом відносяться безпосередньо до органів публічної влади або органів підприємств, установ, організацій, об'єднань, яким делеговано владні повноваження. Відповідно, вона не може включати суб'єктів делегованих повноважень, які діють не як органи, а як приватні особи.

Вважаємо, що категорія «адміністративний орган» є вужчою за сферою застосування, ніж категорія «публічна адміністрація», що обумовлює доцільність вживання в контексті позначення суб'єктів управлінської діяльності виключно останнього з названих поняття.

Висновки. Визначивши поняття публічної адміністрації та доцільність застосування цієї категорії, варто наголосити на тому, що мета запровадження концепції публічної адміністрації полягає не лише в тому, щоб привести понятійно-категоріальний апарат, застосований у національному законодавстві, у відповідність до європейських стандартів. Перш за все названа концепція має сприяти налагодженню діяльності існуючих суб'єктів реалізації публічної влади шляхом об'єднання їх під одним поняттям з метою виконання публічних функцій на єдиних засадах та за єдиними правилами.

Таким чином, формування концепції публічної адміністрації України має обов'язково відбуватись на базі європейської практики розуміння публічної адміністрації, європейського досвіду побудови системи публічного управління, помилок, допущених на практиці при реалізації адміністративної реформи з тим, щоб попередити їх повторення, а також, безумовно, орієнтуючись на необхідність подолання проблем, невирішених за допомогою раніше застосованих урядом заходів.

Література:

1. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами : від 14 червня 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_012.
2. Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами : Закон України від 10 листопада 1994 р. № 237/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 415.
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98.
4. План дій «України – Європейський союз» : від 12 лютого 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_693.
5. Порядок денний асоціації «Україна – ЄС» для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію : 23 листопада 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_990/page.
6. Інформація про імплементацію Порядку денного асоціації Україна – ЄС у 2014 році (станом на 12.06.14) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3FshowHidden=1&art_id=243281941&cat_id=223345338&ctime=1266423569791.
7. Гончарук Н. Вітчизняний досвід здійснення адміністративної реформи в Україні / Н. Гончарук // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – № 2. – С. 11–16.
8. Лахижа М. Типові проблеми модернізації публічної адміністрації посткомуністичних країн / М. Лахижа // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : Матеріали 9-ї регіональної науково-практичної конференції (17 травня 2012 р.). – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – С. 27–29.
9. Оржель О. Європеїзація державного управління як складова проекту модернізації української держави / О. Оржель // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : Матеріали 9-ї регіональної науково-практичної конференції (17 травня 2012 р.). – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – С. 44–46.
10. Середа Т. М. Проблеми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/aymvs_2012_1(3)__7.pdf.
11. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / Н. Гнидюк, А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І Родюк. – К. : Міленіум, 2003. – 384 с.
12. Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в acquis communautaire / Н. Гнидюк // Законодавство України. Науково-практичні коментарі. – 2006. – № 10. – С. 74–77.
13. Договір про заснування Європейського Співтовариства // Європейський Союз. Консолідовані договори [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual_library/06_consult_uk.pdf.
14. Council Regulation (EC) No 3603/93 of 13 December 1993 specifying definitions for the application of the prohibitions referred to in Articles 104 and 104b (1) of the Treaty [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31993R3603.
15. Gebroeders Beentjes BV contre État des Pays-Bas : 20 septembre 1988, affaire 31/87 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Textes/Jurisprudence/CJCE-31-87-beenjes-bv-pays-bas.htm.
16. C. Broekmeulen v Huisarts Registratie Commissie : 6 October 1981, case 246/80 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61980CJ0246.
17. Foster A. and others v British Gas plc. : 12 July 1990, case C-188/89 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0188.
18. The administration and you : principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons : a handbook / Council of Europe. – Strasbourg : Council of Europe Pub. ; [Croton-on-Hudson, NY : Manhattan Pub. Co., distributor], 1996. – 536 p.
19. Пуданс-Шушлебина К. Субъект властных полномочий как ответчик в административном судопроизводстве: зарубежный опыт законодательного определения / К. Пуданс-Шушлебина // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. – 2012. – № 11 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://jurnal.org/articles/2012/uri42.html.
20. Об административном производстве : Закон Эстонской Республики от 6 июня 2001 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://estonia.news-city.info/docs/sistemsw/dok_iegdqb/index.htm.

Патерило И. В. Основы формирования концепции публичной администрации Украины на европейских принципах

Аннотация. В статье исследуются основы формирования концепции публичной администрации Украины на европейских началах. Определены проблемы административной реформы как составляющей адаптации национального законодательства к европейским стандартам. Установлена сущность публичной администрации за европейским законодательством. Рассмотрены отличия между европейскими категориями «публичная администрация» и «административный орган».

Ключевые слова: публичная администрация, административный орган, административная реформа, концепция публичной администрации Украины, европейское законодательство.

Paterylo I. Foundations for the concept of public administration of Ukraine on European principles

Summary. The article examines the basis for the formation of the concept of public administration of Ukraine on European bases. Identified problems of administrative reform as a component of adapting national legislation to European standards. Founds the meaning of public administration in European legislation. Examined the differences between European categories of "public administration" and "administrative authority".

Key words: public administration, administrative authority, administrative reform, concept of Public Administration of Ukraine, European legislation.