

Адміністративне право

УДК 342.9

Буряк Ярослав Ярославович

*кандидат юридичних наук,
асистент кафедри цивільного права та процесу
Інститут права, психології та інноваційної освіти
Національний університет «Львівська політехніка»*

Буряк Ярослав Ярославович

*кандидат юридических наук,
ассистент кафедры гражданского права и процесса
Институт права, психологии и инновационного образования
Национальный университет «Львовская политехника»*

Buriak Yaroslav

*Candidate of Law Sciences,
Assistant of the Department of Civil Law and Process
Institute of Law, Psychology and Innovative Education
National University "Lviv Polytechnic"*

ORCID: 0000-0002-2335-2266

**ДОКТРИНА ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ
ПРАВІ ФРАНЦІЇ**

**ДОКТРИНА ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ В АДМИНИСТРАТИВНОМ
ПРАВЕ ФРАНЦИИ**

PUBLIC SERVICES DOCTRINE ADMINISTRATIVE LAW IN FRENCH

Анотація. Статтю присвячено правовій характеристиці доктрини публічних служб в адміністративному праві Франції. Акцентується увага на розумінні публічно значущої діяльності держави пов'язаної з поняттям так званих публічних служб. Зауважується, що концепція публічних служб

ґрунтується на теорії виникнення держави з громадського договору за яким краще відмовитися від понять «суверенітет» і «публічна влада» на користь поняття «публічна служба»- єдиного критерію французького правопорядку.

Європейська наука запропонувала абсолютно різні трактування доктрини публічних послуг, важливо сказати що французький підхід по праву можна вважати конкуруючими. Тому інтерес представляє послідовний правовий аналіз поняття публічних послуг та їх системи.

Французьке розуміння публічно значущої діяльності держави пов'язане з поняттям так званих публічних служб, що означають діяльність, продиктовану загальним інтересом.

Правові системи різних держав по-різному трактують поняття публічних послуг (служб) і регламентують їх надання. Водночас суттєвою схожістю виглядає те, що інститут публічних послуг розглядається в якості невід'ємної частини предмета адміністративного права. Тобто мова йде не стільки про регулювання надання послуг адміністративними органами з метою задоволення потреб приватних осіб, скільки про інші види публічно - значущої діяльності держави, що здійснюється широким колом суб'єктів, і, в силу своєї важливості для приватних осіб, що представляють область публічного права.

Ключові слова: *публічна послуга, доктрина публічних послуг, публічна влада, державний інтерес, державна адміністративна служба.*

Анотація. *Стаття посвящена правовій характеристиці доктрини публічних служб в адміністративному праві Франції. Акцентирується увага на розумінні публічно значущої діяльності держави, пов'язаної з поняттям так званих публічних служб. Відзначається, що концепція публічних служб ґрунтується на теорії виникнення держави з громадського договору по якому краще відмовитися від*

понятий «суверенитет» и «публичная власть» в пользу понятия «публичная служба» - единственного критерия французского правопорядка.

Европейская наука предложила совершенно разные трактовки доктрины публичных услуг, важно сказать, что французский подход по праву можно считать конкурирующими. Поэтому интерес представляет последовательный правовой анализ понятия публичных услуг и их системы.

Французское понимание публично значимой деятельности государства связано с понятием так называемых публичных служб, означают деятельность, продиктованную общим интересом.

Правовые системы разных стран по-разному трактуют понятие публичных услуг (служб) и регламентируют их предоставления. В то же время существенным сходством выглядит то, что институт публичных услуг рассматривается в качестве неотъемлемой части предмета административного права. То есть речь идет не столько о регулировании предоставления услуг административными органами с целью удовлетворения потребностей частных лиц, сколько о других видах публично - значимой деятельности государства, осуществляемой широким кругом субъектов, и, в силу своей важности для частных лиц, представляющих область публичного права.

Ключевые слова: *публичная услуга, доктрина публичных услуг, публичная власть, государственный интерес, государственная административная служба.*

Summary. *The article deals with the legal characterization of the doctrine of public services in the administrative law of France. Emphasis is placed on understanding the publicly significant activities of the state related to the concept of so-called public services. It is noted that the concept of public services is based on the theory of emergence of the state from the public contract, which is better to*

abandon the concepts of "sovereignty" and "public power" in favor of the concept of "public service" - the only criterion of the French rule of law.

European science has offered completely different interpretations of the doctrine of public services, it is important to say that the French approach can rightfully be considered competing. Therefore, a consistent legal analysis of the concept of public services and their systems is of interest.

The French understanding of the publicly significant activity of the State is linked to the concept of so-called public services, which means activities dictated by the general interest.

The legal systems of different states interpret the concepts of public services (services) differently and regulate their provision. At the same time, the similarity seems to be that the Institute of Public Services is regarded as an integral part of the subject of administrative law. That is, it is not so much about regulating the provision of services by administrative bodies with the purpose of meeting the needs of individuals, but about other types of publicly significant activity of the state, carried out by a wide range of entities, and, because of its importance for individuals representing the area of public right.

Key words: *public service, public service doctrine, public authority, public interest, public administrative service.*

Постановка проблеми. Європейська наука запропонувала абсолютно різні трактування доктрини публічних послуг, важливо сказати що французький і німецький підходи по праву можна вважати конкуруючими. Тому інтерес представляє послідовний порівняльно-правовий аналіз поняття публічних послуг, системи їх нормативного регулювання, видів публічних послуг, суб'єктів та форм їх надання.

Французьке розуміння публічно значущої діяльності держави пов'язане з поняттям так званих публічних служб, означають діяльність, продиктовану загальним інтересом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження інтерпретації поняття «публічна служба» з урахуванням зарубіжного досвіду здійснював Н. С. Сидоренко, діяльність публічної служби у Європейській комісії досліджував науковець В. М. Щегерцова, питаннями нової публічної служби С. О. Левченко, реформуванням державної служби Франції В. О. Бережний, діяльності уряду Франції В. В. Марченко, однак питанню доктрини публічних послуг в адміністративному праві Франції вітчизняними науковцями практично не досліджується [1-5].

Метою даної статті є дослідження доктрини публічних послуг в адміністративному праві Франції, характеристики правозастосовної практики та концепції публічних служб в адміністративному праві Франції.

Викладення основного матеріалу. Концепція публічних служб ґрунтується на теорії виникнення держави з громадського договору і зв'язується в першу чергу з ім'ям Л. Дюгі, який вважав за краще відмовитися від понять «суверенітет» і «публічна влада» на користь поняття «публічна служба»- єдиного для нього критерію французького правопорядку [6, с. 335].

На противагу сформованої тоді думки про те, що особливий характер держави втілено у публічній владі, котра протиставляється громадянам, Л. Дюгі стверджував, що держава повинна бути концептуалізовано із посиланням на його «функцію» як основу законності.

Будь-який вид державної активності і державного втручання в суспільство відповідно до такого підходу може бути узаконений лише відповідно до функцій служіння потребам суспільства («публічні служби») [7, с. 142]. Переосмислення в науці ролі держави з точки зору легітимації

принципів його діяльності мало безпрецедентний вплив на французьку теорію права і публічне право, що призвело, зокрема, до появи так званої «школи публічних служб»

Основні постулати концепції, однак, змінювалися з плином часу, і підхід Л Дюгі був незабаром був спростований всередині самої школи публічних служб. Так, Г. Жезе виходив з того, що функція концепції публічних служб була не в обмеження державної діяльності, а скоріше в тому, щоб зробити громадський, публічний інтерес обов'язковою метою. За його словами, тільки публічні послуги, що представляють суспільний, публічний інтерес, повинні надаватися шляхом використання публічних служб [8, с. 65].

За характером діяльності публічні служби спочатку розмежовувалися на ті які забезпечують виключно державний інтерес і на економічні, соціальні та інші служби [9, с. 45].

У 1921 році в судовій практиці для розмежування моделей правового регулювання відносин між приватними і публічними суб'єктами було введено поняття «традиційної» публічної служби, яка стала іменуватися державною адміністративною службою (SPA), а також вводиться поняття публічної служби торгово-промислового характеру (SPIC) [10, с. 269].

Згодом наука і, найголовніше, правозастосовна практика стали виходити з можливості передачі недержавним організаціям частини повноважень щодо здійснення публічних послуг (служб). Така тенденція вельми очікувана, маючи на увазі цільовий і обмежений характер фінансування публічно-територіальних утворень, а також широке коло видів діяльності, відповідальність за надання яких покладається на держава [11, с. 272].

Однак, володіючи здатністю пристосування до соціальних, політичних та інших змін, концепція публічних служб поширилася

надзвичайно широко і торкнулася практично всі сфери діяльності держави. Як наслідок, виникли окремі складності в розмежуванні чинного законодавства, було виявлено недоліки функціонування різних юридичних конструкцій, особливо серед публічних служб з «подвійним обличчям» [12, с. 106].

Ж. - М. Понт'є зазначає, що публічна служба традиційно визначається за допомогою двох складових її аспектів: 1) організаційного, який пов'язаний з суб'єктами, що здійснюють публічну службу, і 2) матеріального, який пов'язаний з природою діяльності, здійснюваної з метою суспільної користі [10, с. 268].

Таким чином, «французькі публічні служби» це досить широке поняття, яке включає в себе як діяльність з надання від імені держави послуг невизначеному колу осіб, так і самих суб'єктів, здійснюють відповідну діяльність.

За твердженням Ю. А. Тихомирова в даний час у Франції представлені три основні категорії публічних служб: 1) державні служби (служби забезпечення суверенітету) - юстиція, державні фінанси, національна оборона та ін .; 2) соціальні та культурні служби - освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, культурна та спортивна діяльність; 3) служби економічного характеру (публічні торгово-промислові служби) [14, с. 27-28].

Публічні служби можуть здійснюватися як безпосередньо органами влади, так і з використанням залучених організацій, причому як підвідомчих (публічна установа), так і приватних (концесіонер по договором аутсорсингу, група публічного інтересу).

Що стосується традиційної адміністративної діяльності органів влади по задоволенню потреб приватних осіб (реєстрація громадян, актів, прав, об'єктів, видача дозволів та надання відомостей і т.д.), то вона укладається в

поняття державної адміністративної служби (SPA) і здійснюється тільки органами державної влади.

Французьке правове регулювання громадських служб приділяє особливу увагу якості надання державних публічних служб: так, в 1992 році була опублікована Хартія про надання публічних служб (фр.: La Charte des Services Public), що встановлює основні принципи надання адміністративних публічних служб [15, с. 73]; в 1997 р. була розроблена Хартія якості послуг, в якій визначені суб'єкти, які надають послуги, а в 2004 році була розроблена Хартія Маріанни, що спрощує доступ приватних осіб до публічних служб.

В практичному плані будь-яке питання французького адміністративного права зводиться до підсудності можливого спору між учасниками тих чи інших правовідносин, що в свою чергу, стоїть на трьох китах: суб'єкт публічного права (наприклад, територіальний колектив); сфера публічної служби (реалізація публічного інтересу); сфера публічного права (правовідносини виникли і регулюється як публічно-правове, наприклад, за допомогою одностороннього акту публічної адміністрації).

Стосовно до предмету дослідження значення має той факт, що спори між одержувачами послуг та суб'єктами їх надання в сфері надання адміністративних публічних служб повинні розглядатися адміністративними судами, а в сфері надання торгово-промислових служб - загальними.

Для будь-якої публічної служби (SPA або SPIC) притаманні три базові принципи (так звані «закони Ролана»): принцип безперервності функціонування публічної служби; принцип мінливості (тобто безперервної адаптації до економічних, соціальних, політичних та інших змін в суспільстві); принцип нейтралітету і рівності (що має, втім, комплекс розумних винятків).

Висновки. В цілому дослідники французької правової системи солідарні з тим, що адміністративне право Франції включає в себе ряд великих блоків, а право публічних служб, з точки зору структури галузі відноситься до так званого спеціального адміністративного права та поряд з питаннями юридичних осіб публічного права та адміністративної юстиції становить один з основних постулатів всього адміністративного права Франції.

Французька доктрина публічних служб з урахуванням тієї чи іншої національної специфіки отримала широке розповсюдження і була сприйнята у багатьох державах континентальної правової сім'ї: Іспанія, Італія, країни Латинської Америки та інших країн.

Література

1. Сидоренко Н. С. Інтерпретація поняття «публічна служба» з урахуванням зарубіжного досвіду / Н. С. Сидоренко // Аспекти публічного управління. 2016. № 35-36. С. 71-77. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2016_35-36_10
2. Щегорцова В. М. Публічна служба в Європейській Комісії / В. М. Щегорцова // Теорія та практика державного управління. 2017. Вип. 2. С. 170-175. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2017_2_28
3. Левченко С. О. Нова публічна служба: основні принципи та особливості впровадження / С. О. Левченко // Теорія та практика державного управління. 2017. Вип. 4. С. 41-50. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2017_4_8.
4. Бережний В. О. Реформування державної служби у Франції / В. О. Бережний // Актуальні проблеми державного управління. 2011. № 2. С. 364-371. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2011_2_52.

5. Марченко В. В. Щодо взаємодії уряду Франції з іншими національними органами державної влади / В. В. Марченко // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. "Право". 2014. Вип. 21. С. 121-124. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znphnpu_pravo_2014_21_19.
6. Ходырев А.А. Организационно-правовые формы публичной службы во Франции в контексте административного режима // Административное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 335.
7. Талапина Э.В. Административное право Франции сегодня // Ежегодник сравнительного правоведения. М., 2004. С. 142.
8. Schweitzer H. Daseinsvorsorge, «service public», Universaldienst. Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag und die Liberalisierung in den Sektoren Telekommunikation, Energie und Post, Diss., Nomos-Verlag, Baden-Baden 2001/2002. P. 64-66.
9. Debbasch Ch. Institutions et droit administratifs, Tome 2 «L'action et le contrôle de l'administration », Paris, Presses universitaires de France, coll. Thémis, 5ème édition, 1999, P. 44-46.
- 10.Понтье Ж.-М. Предоставление публичных услуг частными лицами // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011. С. 269.
- 11.Dreyfus M. France // The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe: Between Competition and Solidarity / Ed. by M. Krajewski, U. Neergaard, J. van de Gronden. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2009. P. 271-290.
- 12.Bailleul D. Vers la fin de public industriel et commercial? A propos de la transformation des EPICen, Revue juridique de l'entreprise publique. № 629. Mars 2006. p. 105-112.

13. Публичные услуги и право: Научно-практическое пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: Норма, 2007. С. 27-28.
14. Кайль Я.Я. Зарубежный опыт внедрения стандартизации государственных и муниципальных услуг // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. № 21. 2010. С. 73.

References

1. Sydorenko N. S. Interpretatsiia poniattia «publichna sluzhba» z urakhuvanniam zarubizhnoho dosvidu / N. S. Sydorenko // Aspekty publichnoho upravlinnia. 2016. № 35-36. S. 71-77. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2016_35-36_10.
2. Shchegortsova V. M. Publichna sluzhba v Yevropeiskii Komisii / V. M. Shchegortsova // Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia. 2017. Vyp. 2. S. 170-175. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2017_2_28.
3. Levchenko S. O. Nova publichna sluzhba: osnovni pryntsypy ta osoblyvosti uprovezhennia / S. O. Levchenko // Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia. 2017. Vyp. 4. S. 41-50. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2017_4_8.
4. Berezhnyi V. O. Reformuvannia derzhavnoi sluzhby u Frantsii / V. O. Berezhnyi // Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia. 2011. № 2. S. 364-371. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2011_2_52.
5. Marchenko V. V. Shchodo vzaiemodii uriadu Frantsii z inshymy natsionalnymy orhanamy derzhavnoi vlady / V. V. Marchenko // Zbirnyk naukovykh prats Kharkivskoho natsionalnoho pedahohichnoho universytetu imeni H. S. Skovorody. "Pravo". 2014. Vyp. 21. S. 121-124. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znphnpu_pravo_2014_21_19.
6. Khodyrev A.A. Orhanyzatsyonno-pravovye formy publichnoi sluzhby vo Frantsyy v kontekste admynystratyvnoho rezhyma // Admynystratyvnoe y munitsypalnoe pravo. 2013. № 4. S. 335.

7. Talapyna Э.В. Адмynyстратывноe право Францыы sehodnia // Ezhehodnyk sravnytelnoho pravovedenyia. M., 2004. S. 142.
8. Schweitzer H. Daseinsvorsorge, «service public», Universaldienst. Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag und die Liberalisierung in den Sektoren Telekommunikation, Energie und Post, Diss., Nomos-Verlag, Baden-Baden 2001/2002. P. 64-66.
9. Debbasch Ch. Institutions et droit administratifs, Tome 2 «L'action et le contrôle de l'administration», Paris, Presses universitaires de France, coll. Thémis, 5ème édition, 1999, P. 44-46.
10. Ponte Zh.-M. Predostavlenye publychnykh usluh chastnymi lytsamy // Адмynyстратывные protsedury y kontrol v svete evropeiskoho opyta / Pod red. T.Ia. Khabryevoi, Zh. Marku. M.: Statut, 2011. S. 269.
11. Dreyfus M. France // The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe: Between Competition and Solidarity / Ed. by M. Krajewski, U. Neergaard, J. van de Gronden. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2009. P. 271-290.
12. Bailleul D. Vers la fin de public industriel et commercial? A propos de la transformation des EPICen, Revue juridique de l'entreprise publique. № 629. Mars 2006. p. 105-112.
13. Publychnye usluhy y pravo: Nauchno-praktycheskoe posobyе / Pod red. Yu.A. Tykhomyrova. M.: Norma, 2007. S. 27-28.
14. Kail Ya.Ia. Zarubezhnyi opyt vnedreniya standartyzatsyy hosudarstvennykh y munitsypalnykh usluh // Natsyonalnye ynteresy: pryorytety y bezopasnost. № 21. 2010. S. 73.