

Владислава Завгородняя*

Европейское административное пространство и его влияние на национальные правовые системы: взгляд из Украины

Аннотация: В современных условиях публичное администрирование, осуществление и совершенствование которого ранее являлось исключительной внутренней прерогативой государства, в значительной степени подвергается влиянию внешних факторов. Для европейских государств это влияние, прежде всего, связывается с формированием европейского административного пространства (ЕАП). В настоящей статье исследуются понятие, сущность и истоки формирования Европейского административного пространства. Изучаются его структурные элементы, анализируются нормы права ЕС, закрепляющие положения, касающиеся ЕАП, а также его основные принципы. Предлагается рассматривать ЕАП в узком (применительно к странам ЕС, как неформализованный элемент *acquis communautaire*) и широком (как результат интернационализации публичной администрации в Европе) смыслах. Именно в последнем, широком понимании в сферу влияния ЕАП попадает Украина.

Восприятие стандартов и принципов ЕАП, доказавших свою эффективность в ряде стран, – неперемное условие евроинтеграции и актуальный вектор реформирования публичной администрации в Украине. В связи с этим, в статье определяются основные факторы, препятствующие включению Украины в ЕАП, а именно, высокий уровень коррупции, недостаточная активность гражданского общества, излишняя сложность и запутанность законодательства при отсутствии кодификации в сфере регулирования административных процедур. Рассматриваются пути преодоления этих негативных явлений и сближения правового регулирования публичной администрации в Украине со стандартами ЕС, а также предлагаются рекомендации по совершенствованию украинского административного законодательства и практики его применения.

Ключевые слова: европейское административное пространство, европеизация публичной администрации, право на надлежащее управление, принципы европейского административного права.

* Владислава Завгородняя, Государственное высшее учебное заведение «Украинская академия банковского дела Национального банка Украины» кафедра государственно-правовых дисциплин.

European administrative space and its impact on the national legal system: a view from Ukraine

Summary: Nowadays public administration, implementation and improvement of which was previously the exclusive preserve of the national state is largely affected by external factors. For European countries, this effect is primarily associated with the formation of the European Administrative Space (EAS). The article is devoted to investigation of the concept, nature and origins of the EAS. Attention is paid to the study of its structural elements, the analysis of EU law fixing the provisions relating to the EAS and its basic principles.

The perception of the standards of the EAS that have proven effective in a number of countries is an indispensable condition for European integration and the actual direction of public administration reform. That is why it is necessary to provide the theoretical investigation of the EAS essence and nature, its evolution, expansion, and the impact on the national administrative systems. It is possible to consider the EAS in a narrow sense (in relation to the EU, as an element of non-formalized *acquis communautaire*) and wider sense (as a result of the internationalization of public administration in Europe). In this sense Ukraine falls under the influence of the EAS.

Reforming the Ukrainian public administration in recent years demonstrates the empirical approach, and European standards are adopted in the non-adapted to domestic conditions form. The reforms transformed predominantly outside of the public administration, but the internal essence remains virtually unchanged. The main obstacles to the Ukraine integration in the EAS are the corruption, the passivity of civil society, the complicated legal regulation and the absence of administrative procedures codification. The main focus of public administration reform should be the perception of the EAS principles.

Key words: European administrative space, the Europeanization of public administration, the right to good governance, the principles of European administrative law.

1. Вступление

В современном мире глобализация касается всех сфер общественной жизни. Публичное администрирование, осуществление и развитие которого традиционно считалось исключительной внутренней прерогативой государства, также не остается в стороне от воздействия процессов глобализации и в значительной степени подвергается влиянию внешних факторов. Указанные тенденции дали основание многим исследователям ставить вопрос о формировании глобального административного пространства и даже глобального административного права¹.

Интернационализация публичной администрации в Европе, главным образом, обусловлена процессами, протекающими в рамках Европейского

¹ S. Cassese, *Administrative Law without the State? The Challenge of Global Regulation*, New York University Journal of International Law and Politics, New York 2005, p. 663–694; C. Harlow, *Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values*, „The European Journal of International Law” 2006, Vol. 17 No. 1, p. 187–214; Ю. Семаніва, *Міжнародне (глобальне) адміністративне право: поняття, сутність та джерела*, „Митна справа” 2010, 1(67), с. 72–76.

Союза. Однако затрагивает она не только участников наднационального объединения, но, в той или иной мере, все государства региона. Именно в рамках ЕС сложились и доказали свою практическую эффективность стандарты и принципы, отражающие современные направления развития публичной администрации, сформировалось европейское административное пространство (далее – ЕАП), интеграция в которое является стратегической задачей для Украины. Особую актуальность приобретают вопросы гармонизации правового регулирования публичной администрации в Украине со стандартами ЕС в преддверии подписания Соглашения Украины и ЕС об ассоциации.

Хотя указанный документ, парафированный Сторонами 30 марта 2012 г., прямо не обязывает Украину трансформировать систему государственного управления, но ряд его положений требует проведения реформ на разных уровнях более чем в тридцати сферах (энергетика, транспорт, защита окружающей среды, таможенная политика, промышленность, малый и средний бизнес, социальное развитие, защита интеллектуальной собственности, равноправие, и др.). Эффективная реализация этих положений невозможна без модернизации публичного администрирования и приведения его в соответствие с европейскими стандартами. Более того, особый акцент в Соглашении сделан на констатации общих для Украины и ЕС ценностей, среди которых верховенство права, надлежащее государственное управление, защита прав и основных свобод человека.

В связи с изложенным, целью настоящей статьи является исследование понятия, сущности, истоков формирования ЕАП, изучение основных элементов, его образующих, оценка влияния ЕАП на национальные правовые и административные системы, а также определение на этой основе путей сближения правового регулирования публичной администрации в Украине со стандартами ЕС.

2. Методическая часть

Методологическая база исследования состоит из совокупности методов, которые в комплексе применялись для достижения целей настоящей статьи. В частности, изучение правовой природы ЕАП, установления его структурных элементов, формулирование выводов и предложений по внедрению стандартов ЕАП в украинское административное законодательство, осуществлялось при помощи системно-структурного и формально-логического методов.

Сравнительно-правовой метод позволил рассмотреть подходы к регулированию публичной администрации и административных процедур в ЕС и отдельных государствах-членах, а также определить пути совершенствования украинской модели.

Глобалистический метод, на необходимости применения которого для анализа административно-правовых явлений и процессов все чаще акцен-

тируют ученые-административисты², использовался для рассмотрения ЕАП в общемировом контексте интернационализации публичной администрации и оценки его влияния на национальные административные и правовые системы.

3. Основная часть

Впервые понятие ЕАП было употреблено в материалах Программы SIGMA (Программа поддержки совершенствования систем государственного управления и менеджмента – совместная программа Организации экономического сотрудничества и развития и ЕС, созданная в 1992 году с целью содействия странам-кандидатам на вступление в ЕС в создании административных систем, соответствующих потребностям рыночной экономики и функционирующих в условиях верховенства права и демократии³). В 1998 году в публикации SIGMA № 23 «Подготовка публичной администрации к Европейскому административному пространству» было констатировано возникновение ЕАП, в первую очередь, на основе утверждения в государствах-членах ЕС общих принципов публичной администрации⁴.

Однако, как отмечают исследователи, прообраз ЕАП просматривается и в более ранних документах институций ЕС. Так, в 1994 году Европейская Комиссия в своем Коммюнике «О развитии административного сотрудничества по имплементации и обеспечению исполнения законодательства Сообщества на внутреннем рынке» предприняла попытку внедрения рамочного административного сотрудничества в Европейском Сообществе. В частности, такое сотрудничество предполагало предоставление взаимопомощи, прозрачности деятельности, а также соблюдения принципов пропорциональности и конфиденциальности⁵.

В развернутом виде представление о ЕАП изложено в публикации SIGMA 1999 года № 27 «Европейские принципы государственного управления», которая, в частности, указывает на наличие в административном праве всех европейских государств общих принципов, а также констатирует адаптацию публичных администраций в европейских государствах к современным условиям, в том числе, членству в ЕС. В документе отмечается, что постоянный контакт между государственными служащими государств-членов и

² В. А. Юсупов *Философия административного права*, Изд-во Волгогр. ин-та экон., социол. и права, Волгоград 2009, с. 146.

³ *SIGMA. A joint initiative of the European Union and the OECD*. [Electronic source] Access mode: <http://www.oecd.org/site/sigma/about/>

⁴ *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space / SIGMA Papers*, OECD. – Paris. 1998. – №23. – pp. 3, 15 [Electronic source] Access mode: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml6143zd8p.pdf>

⁵ А.А. Пухтецька, *Європейські принципи адміністративного права*, Інститут дежаві і права ім. В.М. Корецького НАН України, Київ 2012, с. 21.

Комиссией, требование о разработке и применении *acquis communautaire* по эквивалентным стандартам надежности на территории всего Союза, появление системы административной юстиции во всей Европе, а также совместные базовые показатели и принципы публичной администрации привели к некоторой конвергенции среди национальных администраций. Это явление и описывается как ЕАП⁶.

Категория «*acquis communautaire*» хотя и не является предметом данного исследования, однако для дальнейшего изучения понятия и сущности ЕАП, представляется необходимым вкратце остановиться на ее содержании. Буквально на французском языке данный термин обозначает «то, что было достигнуто в рамках Сообщества», а в различных вариантах перевода выражается как «нормативное наследие Сообщества», «правовые достижения ЕС», «действующее право ЕС» и др. Приведенные и другие варианты перевода не отражают всех смысловых нюансов данного термина, поэтому он все чаще употребляется в оригинале. Содержание категории «*acquis communautaire*» является достаточно динамичным и трансформируется по мере развития и расширения ЕС. Более того, в тексте Договора о функционировании Европейского Союза в редакции Лиссабонского Договора⁷ применяется уже термин «*acquis*», а не «*acquis communautaire*» (ст. 20), что связано, как представляется с ликвидацией системы трех опор и прекращением существования Европейского Сообщества и Евратома.

В современном понимании к категории «*acquis*» относятся содержание, принципы и политические цели учредительных договоров ЕС; законодательство и решения, принятые в развитие договоров; практика Суда ЕС; другие акты, принятые в рамках Союза, например, межведомственные соглашения, резолюции, заявления, рекомендации, руководящие принципы; совместные действия, общие позиции, заявления, заключения и иные акты в рамках общей внешней политики и политики безопасности; совместные действия, совместные позиции, конвенции, резолюции, заявления и другие акты в рамках правосудия и внутренних дел; международные соглашения ЕС и его государств-членов в отношении деятельности Союза⁸.

Публикация SIGMA № 27 не дает жесткого определения понятия ЕАП, описывая его, скорее, как ценностный ориентир, которым должны руководствоваться страны, претендующие на членство в ЕС. Согласно по-

⁶ *European Principles for Public Administration / SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing. (1999), p. 14 [Electronic source] Access mode: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/european-principles-for-public-administration_5kml60zwd7h-en*

⁷ *Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/С 83) [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/file/23491.PDF>*

⁸ А. Виноградов, *Особенности происхождения и содержание правовой категории «*acquis communautaire*» в праве Европейского Союза*, „Интернет-журнал «Вся Европа.ру» Выпуск” 2010, 6(45). [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.mgimo.ru/alleurope/2006/45/contents.html>

ложениям документа, ЕАП включает в себя набор общих стандартов для действий в рамках государственной администрации, которые определены в законе и применяются на практике с помощью процедур и механизмов подотчетности. Страны, желающие вступить в ЕС, должны учитывать эти стандарты при разработке своих систем государственного управления. Та степень, в которой отдельная страна-кандидат разделяет эти принципы государственного управления и следует стандартам ЕАП, позволяет понять возможности ее национальной государственной администрации по эффективному применению *acquis communautaire*. Далее в Публикации отмечается, что хотя ЕАП не является согласованной частью *acquis communautaire*, тем не менее, оно должно служить ориентиром для реформ государственного управления в странах-кандидатах. В государствах-членах ЕС эти стандарты, а также предусмотренные конституцией принципы обычно облекаются или сводятся в свод административных законов, например, в административно-процессуальные акты, акты об административном процессе, акты о свободе информации и акты о государственной службе⁹.

Однако, на наш взгляд, в связи с указанными реформами и трансформацией правового содержания *acquis*, сегодня можно утверждать, что целый ряд составляющих ЕАП имеет прямое отношение к его положениям. Хотя ЕС и не имеет полномочий определять структуру и модели функционирования национальных публичных администраций, однако требования к качеству их деятельности, к так называемой административной способности обеспечить надлежащее управление нашли свое отражение в Договорах о Европейском Союзе и функционировании Европейского Союза, Хартии основных прав ЕС, актах институций ЕС и других документах, о чем подробнее будет сказано далее.

С момента своего появления в публикациях SIGMA понятие ЕАП стало предметом активной научной дискуссии, и изучалось многими европейскими учеными. ЕАП понимается западными исследователями, прежде всего, как последовательная конвергенция административных структур, процессов и ценностей в единую европейскую модель¹⁰. Его определяют как область, в которой существуют одинаковые административные правила, ценности и процедуры¹¹, как, своего рода, метафорическую иллюстрацию набора принципов и критериев, стандартов и лучшей практики для администрации, ориентированной на потребности граждан¹².

⁹ *European Principles for Public Administration / SIGMA Papers*, No. 27, OECD Publishing. (1999), p. 5 [Electronic source] Access mode: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/european-principles-for-public-administration_5kml60zwd7h-en

¹⁰ H. Hofmann, *Mapping the European Administrative Space*, „West European Politics” 2008, vol. 31, № 4, pp. 662–676.

¹¹ J. Olsen, *Towards a European Administrative Space*, “Journal of European Public Policy” 2003, vol. 10, № 4, pp. 506–531.

¹² A. Cioclea, *Principles of the European Administrative Space and Their Impact on performance in Public Organizations* [Electronic source] Access mode: http://ceswp.uaic.ro/articles/CESWP2012_IV3_CIO.pdf

Андрес Торма понимает под термином ЕАП согласованное единство ценностей, реализуемых институциями ЕС и административными властями государств-членов через создание и исполнение права ЕС, комплекс отношений между административной системой ЕС и публичными администрациями государств-членов. При этом автор отмечает, что уровень административной конвергенции государств в последнее время резко возрос, что обусловлено необходимостью эффективной реализации права ЕС. «Сегодня ЕАП – это не 27 различных фрагментарных административных систем (имеются в виду 27 государств-членов, число которых пополнила в 2013 году Хорватия). Это пространство, где административные власти ЕС и государств-членов сотрудничают и совместно обеспечивают исполнение права ЕС»¹³.

По определению Карло д’Орта, ЕАП может рассматриваться как «Среда – разработанные европейские политики и правила, требующие активной роли национальных администраций, – в которой национальные администрации призваны, с целью одинаковой реализации прав граждан и юридических лиц в ЕС, обеспечивать одинаковые и ожидаемые уровни эффективности и качества предоставления административных услуг»¹⁴.

Не трудно заметить, что в приведенных определениях присутствуют как юридические, так и политические, идеологические и ценностно-ориентационные моменты. Таким образом, ЕАП представляет собой комплексную категорию, включающую в себя нормативную составляющую (принципы, нормы, стандарты деятельности публичной администрации), политическую цель дальнейшего развития административной конвергенции европейских государств без ущерба их национальным административным системам и идеологическое обоснование такой цели – необходимость обеспечения эффективного государственного управления и качественного предоставления административных услуг. Ценностно-ориентационный вектор ЕАП заложен в необходимости принимать во внимание его стандарты как странами, претендующими на евроинтеграцию, так и действующими членами ЕС, при выстраивании ими собственных систем публичной администрации.

Думается, нельзя исключать из данного понятия и культурный, цивилизационный аспект, ведь сформировавшаяся в странах ЕС и в рамках Союза система публичной администрации является важным культурным достижением и своеобразным показателем уровня развития европейской цивилизации.

Существование ЕАП является неоспоримым фактом для большинства европейских ученых, занимающихся проблемами административного права и государственного управления. Более или менее устоявшимся представляется

¹³ A. Torma, *The European Administrative Space*, “European Integration Studies” 2011, Vol. 9, Number 1, pp. 149, 150.

¹⁴ C. D’Orta, *What Future for European Administrative Space?*, “European Institute of Public Administration. Working Paper” 2003, № /W/5 [Electronic source] Access mode: <http://aei.pitt.edu/1624/1/2003w05.pdf>

и сущностное содержание данной категории. В то же время, для Украины и других стран-партнеров ЕС, на которые действие программы SIGMA было распространено с 2008 года, понятие ЕАП остается весьма новым и сложно воспринимаемым. В последнее время в науке украинского административного права предпринимаются лишь первые попытки изучения ЕАП. При этом зачастую исследователи подходят к толкованию рассматриваемого понятия слишком узко, ограничивая ЕАП только стандартами осуществления государственного управления, определенными законодательно и внедряемыми через систему мер, механизмов и процедур подотчетности¹⁵, либо как европейскую модель государственной службы¹⁶.

В этой связи заслуживает внимания позиция А. А. Пухтецкой, которая предлагает понимать под ЕАП юридическую категорию, используемую для обозначения сложной и динамической системы международного сотрудничества публичных (государственных) администраций европейских государств, призванной обеспечивать одинаковую реализацию прав граждан и юридических лиц, а также эффективное и качественное предоставление административных услуг¹⁷. При этом, несмотря на то, что автор акцентирует внимание именно на юридической природе категории ЕАП, далее, обозначая необходимые его составляющие, она включает в их перечень элементы, не имеющие строго юридического характера. Согласно ее концепции, элементами ЕАП выступают: а) принципы; б) правовые нормы; в) стандарты (по содержанию – соединение принципов и правовых норм; г) национальные административные традиции; д) общие социальные и культурные ценности национальных государств; е) специальные методы международного сотрудничества в сфере деятельности публичных администраций¹⁸.

На наш взгляд, такое представление о структурных элементах ЕАП является вполне обоснованным, однако, думается, что национальные административные традиции, т.е., внутренние сложившиеся исторически особенности публичной администрации отдельных стран, не могут считаться составляющими единого пространства уже по своей природе. В то же время, есть все основания констатировать наличие общеевропейских административных традиций, имеющих под собой глубокие исторические корни, культурный, ментальный и христианский религиозный базис. Именно эти традиции лежат в основе ЕАП, в значительной мере находя отражение в законодательных актах и практике их применения. Кроме того, в структуру ЕАП включаются не только специальные методы международного сотрудничества в сфере деятельности публичных администраций, но весь сложный

¹⁵ І. Грицяк, *Європейський адміністративний простір*, Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: зб. наук. пр. Київ 2003, с. 78–83.

¹⁶ В. Долечек, *Якість надання управлінських послуг населенню: зарубіжний досвід*, „Управління сучасним містом” 2003, № 10-12, с. 43-44.

¹⁷ А. Пухтецька, *Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права*, Юридична думка, Київ 2010, с.22.

¹⁸ А. Пухтецкая. *Указ. соч.*, с.23.

и многообразный комплекс административных отношений, возникающих между ЕС, его отдельными институтами, национальными администрациями, гражданами и юридическими лицами.

Таким образом, представляется возможным определить ЕАП как основанную на общеевропейских традициях и ценностях систему принципов, норм и стандартов, а также урегулированных ими отношений в области осуществления публичной администрации, направленных на обеспечение надлежащего управления и одинакового, в рамках ЕС, качества предоставляемых административных услуг, а также одинакового уровня реализации прав граждан. Такое понимание ЕАП можно назвать узким, поскольку применимо оно только к публичной администрации ЕС и государств-членов. В этом смысле ЕАП является специфическим неформализованным элементом *acquis*.

Однако возможно и иное, более широкое толкование данной категории. В условиях глобализации влияние ЕАП на национальные публичные администрации не ограничивается рамками ЕС и даже кругом государств-кандидатов или потенциальных кандидатов в члены Союза. С одной стороны, это обусловлено доказанной эффективностью управленческой деятельности, основанной на принципах и стандартах ЕАП, ее приспособленностью к современным социально-экономическим условиям, что предполагает заимствование позитивного опыта публичного администрирования как европейскими, так и неевропейскими государствами. Кроме того, ценности, лежащие в основе ЕАП, прежде всего, признание, защита и всемерное содействие реализации прав человека при взаимодействии с государством и его органами, находятся в центре внимания Совета Европы и других международных организаций. Членство в этих организациях также, прямо или косвенно, направляет государства в сторону реформирования национальных публичных администраций и внедрения европейских стандартов управления и оказания административных услуг.

С другой стороны, восприятию принципов и стандартов ЕАП национальными государствами способствует необходимость экономического, политического, правового и иного сотрудничества с ЕС.

В широком смысле ЕАП представляет собой результат интернационализации публичной администрации в Европе, отражающий единые или, по крайней мере, сходные тенденции ее развития в национальных государствах. Как уже отмечалось выше, современные процессы глобализации вынуждают ставить вопрос о формировании глобального административного пространства. В последнем, широком понимании ЕАП является его составляющей, однако составляющей, гораздо более интегрированной и структурированной в сравнении с прочими, что обусловлено особой наднациональной природой ЕС и его интенсивным влиянием на европейские административные и правовые системы.

Анализ структуры ЕАП дает основание выделить в его содержании нормативные и организационно-функциональные элементы. К первым следует относить принципы, нормы, общеевропейские административные

традиции и социально-культурные ценности. Вторые составляют комплекс административных отношений, в рамках которых реализуются нормативные элементы. В данной статье мы остановимся на наиболее важных и существенных компонентах ЕАП, прежде всего с точки зрения задач интеграции в это пространство украинской публичной администрации.

Как отмечается в литературе, концептуализация стандартов публичной администрации прошла долгий путь от «мягкого» рекомендационного регулирования (например, посредством принятия этических кодексов, правил поведения) до закрепления фундаментального права на надлежащее управление в первичном праве ЕС¹⁹.

Наиболее значимые положения, касающиеся ЕАП, нашли свое отражение в учредительных договорах ЕС. В ст. 2 Договора о Европейском Союзе указывается, что Союз основан на ценностях уважения к человеческому достоинству, свободы, демократии, равенства, верховенства права и уважения к правам человека ... Эти ценности являются общими для всех государств-членов в обществе, где господствует плюрализм, недискриминация, толерантность, солидарность, правосудие и равенство женщин и мужчин.

В ст. 15 Договора о функционировании Европейского Союза закреплена ряд принципов, на которых должна строиться управленческая деятельность институций Союза. Так, с целью содействия надлежащему управлению и обеспечения участия гражданского общества учреждения, органы, службы и агентства Союза работают максимально открыто (ч. 1 ст. 15). Каждый гражданин Союза, каждое физическое или юридическое лицо, проживающее или имеющее юридический адрес на территории Союза, имеет право на доступ к документам учреждений, органов, служб или агентств Союза, воспроизведенных на любом носителе. Каждое учреждение, орган, служба и агентство обеспечивает прозрачность своих процедур (ч. 3 ст. 15). Согласно ст. 16 каждый имеет право на защиту своих персональных данных, а Европейский Парламент и Совет, действуя по обычной законодательной процедуре, устанавливают правила защиты физических лиц при обработке их персональных данных учреждениями, органами, службами и агентствами Союза и государствами-членами в процессе деятельности в границах, охваченных законодательством Союза, а также правила свободного движения таких данных.

Как полагает Андрас Торма, относимыми к ЕАП можно также считать ч. 3 ст. 3 Договора о Европейском Союзе, закрепляющую задачи Союза по учреждению внутреннего рынка, обеспечению устойчивого развития Европы, основанного на сбалансированном экономическом росте и ценовой стабильности, а также статьи 174–178 Договора о функционировании Европейского Союза, касающиеся солидарности, экономической, социальной и территориальной сплоченности. Реализация указанных положений

¹⁹ I. Koprić, A. Musa, G. Novak, *Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space*, "Zbornik PFZ" 2011, vol. 61 (5) 1515–1560, p. 1521.

на практике означает, что в целях достижения повсеместного в рамках ЕС гармонизированного развития, Союз координирует свою политику и управленческую деятельность для обеспечения устойчивого развития и повышает уровень административной конвергенции. Особые усилия ЕС прилагает для уменьшения диспропорций в развитии между различными регионами. В свою очередь, государства-члены должны проводить свою экономическую политику в соответствии с указанными целями. Указанные положения дали исследователю основания выделить такую черту ЕАП как формирование благоприятной среды для устойчивого экономического развития с доминированием принципа солидарности²⁰.

Для ЕАП имеет значение также раздел XXIV Договора о функционировании Европейского Союза, посвященный административному сотрудничеству. В нем, в частности, обозначается, что эффективное применение права ЕС государствами-членами является существенным для функционирования Союза и считается вопросом общего интереса. Союз может поддерживать усилия государств-членов по улучшению их административной способности применения права Союза. Такие действия могут включать содействие обмену информацией и государственными служащим, поддержку учебных программ (части 1–2 ст. 197).

Как представляется, важнейшим нормативным положением, определяющим сущностную основу ЕАП, является закрепление в ст. 41 Хартии основных прав Европейского Союза (провозглашена на Саммите в Ницце в декабре 2000 года, вступила в силу вместе с Лиссабонским договором в декабре 2009 года)²¹ права на надлежащее управление (англ. – «good governance»). Согласно ст. 41 Хартии каждый имеет право на надлежащее управление, т. е., на то, чтобы учреждения, органы, службы и агентства Союза рассматривали его дело непредубежденно, справедливо и в течение разумных сроков. Это право охватывает, во-первых, право на то, что лицо будет заслушанным до применения к нему любых индивидуальных мер, во-вторых, право каждого на доступ к своему личному делу с соблюдением законных интересов конфиденциальности, профессиональной и коммерческой тайны, в-третьих, – обязанность администрации обосновывать свои решения.

Кроме того, в соответствии со ст. 43 Хартии каждый гражданин Союза, любое физическое или юридическое лицо, которое проживает или имеет юридический адрес на территории государства-члена, имеет право обратиться к Европейскому Омбудсмену в случаях ненадлежащего управления в деятельности учреждений, органов, служб или агентств Союза, за исключением Суда ЕС при исполнении им своих судебных функций.

²⁰ A. Torma, *The European Administrative Space*, „European Integration Studies” 2011, Vol 9, Number 1, p. 153.

²¹ *Charter of Fundamental Rights of the European Union* (2010/C 83/02) 30.3.2010 // OJ EU. – С. 83/389 [Electronic source]. Access mode: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:en:PDF>

С момента провозглашения Хартии до 1 декабря 2009 года положения Хартии имели рекомендационный характер. Согласно ч. 1 ст. 6 Договора о Европейском Союзе Союз признает права, свободы и принципы, закрепленные в Хартии, имеющими одинаковую юридическую силу с учредительными договорами.

Ст. 51 документа указывает, что положения Хартии адресованы всем учреждениям, органам, службам и агентствам Союза с надлежащим соблюдением принципа субсидиарности и государствам членам, только если они исполняют законодательство Союза. Таким образом, они уважают права, соблюдают принципы и способствуют их применению в соответствии со своими полномочиями, уважая границы полномочий Союза, возложенные на Союз договорами.

Итак, формально соблюдение закрепленных в Хартии прав, свобод и принципов является обязательным только для институций ЕС и публичных администраций государств-членов при исполнении ими законодательства Союза. Для деятельности национальных администраций государств-членов вне реализации права ЕС нормы Хартии выступают своего рода ориентирами и способствуют, в частности, проникновению положений о надлежащем управлении в национальные законодательства. К сожалению, в законодательстве Украины право каждого на надлежащее управление пока не нашло своего закрепления, как не отражена в должной мере и сама концепция «good governance». При этом для ЕАП она имеет решающее значение.

Впервые эта концепция была предложена в 1997 году в документах Программы развития ООН. В ней надлежащее управление рассматривается как осуществление экономической, политической и административной власти для руководства делами страны на всех уровнях, которое основывается на принципах разделения властей, народовластия, выборности и сменяемости должностных лиц, подотчетности институтов исполнительной власти, верховенства закона, политического плюрализма, инклюзивности и транспарентности, партисипативности, независимости СМИ., демократизма. Одновременно эффективность управления предусматривает достижение целей в установленные сроки и с минимальными затратами общественных ресурсов. При этом демократичность и эффективность соединяются и взаимно обуславливаются²².

Внедрение концепции надлежащего управления в ЕС в значительной мере опиралось на два документа, хотя и не имеющих обязательной юридической силы, но сыгравших решающую роль в формировании ЕАП. 25 июля 2001 года была опубликована подготовленная по поручению Европейской Комиссии Белая книга Европейского управления²³. В ней пересмотрены

²² А. Саханова, *Новая парадигма государственного управления «Good Governance»: пример Японии как перспектива для стран СНГ*, „Менеджмент в России и зарубежом” 2004., № 1, с. 31.

²³ *Європейське врядування. Біла книга* р. 11 [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://upi.org.ua>.

подходы к использованию властных полномочий институциями ЕС, сформулированы принципы надлежащего управления. Как отмечается в документе, это издание предлагает сделать процесс формирования политики ЕС более открытым, вовлечь в него как можно больше граждан и организаций. Оно призывает к большей открытости, подотчетности и ответственности всех задействованных сторон. Это должно помочь гражданам понять, как именно государства-члены ЕС, сотрудничающая совместно в рамках Союза, могут более эффективно разрешать проблемы.

Особый интерес вызывает сделанная в документе оговорка о том, что эта Белая книга рассматривает не только Европу, но и продолжает обсуждение модели глобального или общемирового управления. Союз должен искать возможности применения принципов эффективного управления к своим обязанностям по отношению к мировому сообществу, ставить цель повышения эффективности и укрепления власти международных организаций.

Вторым документом является утвержденный резолюцией Европейского парламента Европейский кодекс надлежащего административного поведения. Этот Кодекс, принятый на основе проекта Омбудсмана ЕС, также не является юридически обязательным, но пользуется значительным уважением и авторитетом. Он оказал значительное влияние на законодательство и практику публичной службы в станах ЕС²⁴, стал основой принятия этических кодексов поведения служащих отдельных институций ЕС, в частности, Европейской Комиссии²⁵.

Кроме того, нарушение любого из положений Кодекса служащим или учреждением на основании ст. 43 Хартии основных прав Европейского Союза может стать предметом жалобы Омбудсмену ЕС. В свою очередь, выявление Омбудсменом в соответствии с абз. 2 ч. 1 ст. 228 Договора о функционировании Европейского Союза фактов ненадлежащего управления влечет за собой дальнейшее рассмотрение вопроса учреждениями, службами, органами или агентствами ЕС, а также Европейским парламентом и может быть связано с существенными неблагоприятными последствиями как для институций Союза, так и для конкретных служащих. Таким образом, Кодекс, устанавливая принципы и стандарты поведения, с одной стороны, является ориентиром для европейских институций и служащих в отношениях с гражданами и юридическими лицами. С другой стороны, закрепленные в нем положения являются важным инструментом для Омбудсмана в реализации его правозащитных функций. Кроме того, Кодекс имеет значение и для частных лиц, поскольку более детально, нежели Хартия, раскрывает право на надлежащее управление.

²⁴ М. Лахижа, О. Черчатий, *Етичні засади в діяльності публічної адміністрації Польщі* [Электронный ресурс], „Державне будівництво” 2007, № 1, ч. 2. Режим доступа: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/5/05.pdf>

²⁵ *Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the European Commission in their Relations with the Public* [Electronic source]. Access mode : http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/code/_docs/code_en.pdf

Рассмотренные выше документы содержат в себе наиболее важные принципы публичной администрации ЕС, содержание которых детализировалось и уточнялось практикой Суда ЕС. С учетом положений публикаций SIGMA, эти основополагающие начала могут быть рассмотрены как принципы ЕАП.

Как отмечается в Публикации № 27 в сфере права Европейского Экономического Сообщества (теперь следует говорить о праве ЕС) Европейский суд определил большое количество принципов административного права, дав ссылку на общие принципы административного права, характерные в настоящее время для государств-членов ЕС. Особо важные принципы, отраженные в судебной практике Европейского суда, которые должны применяться в свою очередь всеми государствами-членами ЕС на национальном уровне при применении права ЕС, включают в себя, в частности: принцип администрирования через закон; принципы соразмерности, юридической определенности, защиты легитимных ожиданий, недопущение дискриминации, право на слушания в ходе административных процедур по принятию решений, обеспечительные меры, справедливые условия доступа граждан в административные суды, ответственность государственной администрации.

Наиболее важными, по мнению авторов, являются надежность и предсказуемость (правовая определенность), открытость и прозрачность, подотчетность, результативность и эффективность. Из них могут быть выведены остальные принципы²⁶.

Надежность и предсказуемость, определяемые также как правовая определенность либо юридическая уверенность, призваны не допустить самоуправства и злоупотреблений со стороны публичной администрации при разрешении общественных дел. Важным элементом надежности и предсказуемости является «администрирование через закон», т.е., обеспечение верховенства права в деятельности публичной администрации. Верховенство закона означает, что государственная администрация должна выполнять свои обязанности в соответствии с законом. Органы государственной власти принимают свои решения, следуя общим правилам или принципам, которые применяются на основе справедливости к любому лицу, которое подпадает под сферу их применения. В статьях 4 и 5 Европейского кодекса надлежащего административного поведения закреплены тесно связанные с верховенством права принципы законности и недопущения дискриминации. Принцип законности согласно Кодексу означает, что служащий должен действовать в соответствии с нормами права, применять правила и процедуры, включенные в законодательство Союза. Он должен заботиться о том, чтобы решения, которые касаются прав или интересов лиц, имели под собой

²⁶ *European Principles for Public Administration / SIGMA Papers, No. 27*, OECD Publishing. (1999), p. 8 [Electronic source] Access mode: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/european-principles-for-public-administration_5kml60zwd7h-en; PDF; *Sustainable Institutions for European Union Membership / SIGMA Papers, No. 26*, OECD Publishing. (1998) pp. 8-9 [Electronic source] Access mode: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml611h8s30.pdf>

правовую основу, чтобы их содержание соответствовало закону. Отсутствие дискриминации предусматривает, что при рассмотрении заявлений, поступающих от общественности и принятии решений, соблюдался принцип равенства в отношении. Неравенство в отношении может быть допущено исключительно в случае его обоснования объективными обстоятельствами дела (например, предоставление преимуществ в связи с болезнью заявителя). Не допускается любая необоснованная дискриминация по признакам гражданства, пола, расы, цвета кожи, этнического или социального происхождения, генетических черт, языка, религии или убеждений, политических или иных взглядов, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, места рождения, инвалидности, возраста или сексуальной ориентации.

Реализация верховенства закона дополняется понятием правовой компетенции. Органы государственной власти могут принимать решения только по тем вопросам, которые находятся в рамках их правовой компетенции. Определяя принцип недопущения злоупотребления полномочиями, ст. 7 Кодекса указывает, что полномочия должны использоваться только для тех целей, ради которых они были предоставлены соответствующими нормами. Недопустимо использовать властные полномочия для целей, не имеющих под собой правовой основы или не мотивированных общественным интересом.

Еще одним принципом, действующим в пользу надежности и предсказуемости, является принцип соразмерности или пропорциональности. Этот принцип, берущий начало в практике Конституционного Суда ФРГ и детализированный в решениях Суда ЕС, является общепризнанным в европейских странах, однако в Украине он только начинает обсуждаться, и не отражен ни в законодательстве, ни в административной практике. В первом приближении он означает, что средства, используемые для достижения цели, должны быть «пропорциональными», т.е., не выходить за пределы необходимого. Недопустимо ограничивать права граждан и юридических лиц или возлагать на них дополнительные обязанности, если ограничения или обязанности не соответствуют решаемым задачам. Кроме того, при принятии решений должен соблюдаться справедливый баланс между интересами частных лиц и общим публичным интересом.

Среди прочих принципиальных положений, действующих в пользу верховенства права публикация SIGMA № 27 называет процессуальную справедливость (соблюдение процедур, гарантирующих непредвзятое применение права), своевременность в действиях публичной администрации (в ст. 17 Европейского кодекса надлежащего административного поведения обозначена разумность сроков для принятия решений), профессионализм и профессиональная честность²⁷

²⁷ *European Principles for Public Administration / SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing. (1999), pp. 10-11 [Electronic source] Access mode: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/european-principles-for-public-administration_5kml60zwd7h-en*

Принципы открытости и прозрачности предполагают, что администрация доступна для внешней тщательной проверки и после тщательного осмотра администрация будет «видна насквозь» для целей подробной проверки и надзора. Открытость и прозрачность позволяют, с одной стороны, что любое лицо, затронутое действием администрации, знало основание этого действия, а с другой стороны, открытость и прозрачность упрощают проведение внешней проверки административного действия со стороны вышестоящих надзорных органов. Открытость и прозрачность также являются необходимыми инструментами для обеспечения верховенства закона, равенства перед законом и подотчетности. По общему правилу, поведение публичной администрации должно быть прозрачным и открытым. Лишь в исключительных случаях, когда затрагиваются вопросы национальной безопасности или иные аналогичные вопросы, может устанавливаться режим секретности или конфиденциальности. В Белой книге европейского управления принцип открытости также предполагает активный обмен информацией между институциями ЕС и государствами-членами, в отношении того, что делает ЕС и какие решения он принимает²⁸

Открытость и прозрачность в государственной администрации служат двум конкретным целям: защите государственных интересов за счет снижения вероятности недобросовестного администрирования и коррупции, а также защите прав граждан посредством информирования о причинах принятия административного решения и способствования заинтересованным лицам в осуществлении права на возмещение вреда посредством обжалования решения.

К сожалению, в украинском законодательстве и административной практике данный принцип не нашел надлежащего закрепления. Однако, в законодательных актах, принимаемых в последние годы, этот принцип все чаще определяется в качестве основополагающего. Так, он предусмотрен ст. 2 Закона Украины «О центральных органах исполнительной власти»²⁹. Кроме того в новом законе Украины «О государственной службе», который вступит в силу 1 января 2014 года, принцип прозрачности деятельности закреплен среди основных принципов государственной службы (ст. 3)³⁰.

Принцип подотчетности означает, что одно лицо или орган должны объяснить и обосновать свои действия перед другими, т.е., любой административный орган должен отвечать за свои действия перед иными административными, законодательными или судебными органами. Подотчетность также требует, чтобы ни один орган не был освобожден от тщательной

²⁸ *Європейське врядування. Біла книга* р. 11 [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://upi.org.ua>.

²⁹ *Закон України «Про центральні органи виконавчої влади»* від 17 березня 2011 року [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

³⁰ *Закон України «Про державну службу»* від 17 листопада 2011 р. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>

проверки со стороны других органов. Она может обеспечиваться различными механизмами, включая проверки, судебное и административное обжалование.

Подотчетность служит средством отображения того, соблюдаются ли такие принципы, как верховенство закона, открытость, прозрачность, непредубежденность и равенство перед законом, результативность и эффективность, надежность и предсказуемость государственной администрации. Подотчётность обеспечивается специальными административными процедурами и контрольно-надзорным механизмом, включающим деятельность судов, прокуратуры, инспекций, парламентских комитетов, омбудсмена и т.д.

Эффективность и результативность. Эффективность стали признавать в качестве важного показателя для государственной администрации и государственной службы относительно недавно, что связано с оказанием государством публичных услуг. Эффективность как управленческий показатель заключается в поддержании надлежащего соотношения между используемыми и приобретенными ресурсами. В праве ЕС содержание данного принципа связывают с решением Европейского Суда правосудия № 68/81 Комиссия против Королевства Бельгия³¹. В соответствии с положениями данного решения, а также с рядом законодательных актов ЕС, от национальных администраций требуется эффективное исполнение управленческих функций с достижением необходимого результата.

Рассмотренные принципы и нормы, составляющие основу ЕАП, оказали значительное влияние на национальные публичные администрации как в государствах-членах ЕС и странах, претендующих на такое членство, так и в других государствах европейского региона. Внедрение их в законодательство и административную практику ряда государств, таких как Албания, Босния и Герцеговина, Болгария, Чешская Республика, Эстония, бывшая югославская Республика Македония, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словакия и Словения, способствовало утверждению верховенства права, укреплению демократии и режима законности в этих странах, повышению качества и эффективности государственного управления. Так, в Польше в период девяностых и начала двухтысячных годов ряд общественно-политических реформ, ориентированных на евроинтеграцию и восприятие европейских ценностей, в том числе, и в сфере публичной администрации, позволил создать государство нового типа, которое служит своим гражданам, и, опираясь на местное самоуправление и гражданское общество, дает им возможность формировать и контролировать органы власти³².

³¹ *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium (Failure of a State to fulfil its obligations – Non-implementation of a directive on waste from the titanium dioxide industry)* Case 68/81 [Electronic source] Access mode: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61981CJ0068:EN:PD>

³² Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк, *Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі*, Міленіум, Київ 2001, с. 5.

В то же время, для Украины интеграция в ЕАП пока еще представляется достаточно проблематичной и требующей значительных усилий, как со стороны государства, так и со стороны гражданского общества. В последние годы в Украине был предпринят ряд мер по оптимизации организации и деятельности системы органов исполнительной власти, существенные коррективы внесены в законодательство о государственной службе, борьбе с коррупцией, прокуратуре, защите персональных данных и т.д. Некоторые европейские принципы публичной администрации, такие как открытость, прозрачность и ответственность (подотчетность), уже закреплены в национальном законодательстве, однако такие важнейшие постулаты как надежность, предсказуемость, защита легитимных ожиданий, пропорциональность остаются за его пределами. Более того, их основные положения нередко нарушаются и в правотворческой, и в правоприменительной деятельности.

Следует отметить, что реформирование публичной администрации в Украине осуществляется в значительной мере эмпирически, без достаточного научного обоснования, а европейские стандарты заимствуются в неадаптированном к отечественным условиям виде. Ошибки на этом пути стоят очень дорого и оборачиваются дальнейшим распространением коррупции, торможением экономического и социального развития, сворачиванием демократических процессов и падением авторитета государства. Поэтому дальнейшие исследования в области содержания и функционирования ЕАП, изучение позитивного европейского опыта так важны для украинской науки административного права.

Анализ законодательства и практики его применения, а также сравнение с соответствующим опытом стран-членов ЕС, дают основания утверждать, что проводимые реформы преобразуют преимущественно внешнюю сторону публичного администрирования. При этом внутренняя сущностная сторона остается практически без изменений. Основными факторами, препятствующими включению Украины в ЕАП, по нашему мнению, являются высокий уровень коррупции, недостаточная активность гражданского общества, излишняя сложность и запутанность законодательства. Чрезвычайной проблемой является также отсутствие кодификации в сфере регулирования административных процедур. Проект Административно-процедурного кодекса Украины хотя и обсуждался в парламенте, но был отклонен, и на сегодняшний день не существует единых принципов и общих требований к предоставлению государством и органами местного самоуправления публичных услуг, равно как и стандартизованных механизмов их реализации.

В связи с этим, главным направлением реформирования публичной администрации в Украине должно стать восприятие принципов ЕАП, причем не только на юридическом, но и на идеологическом уровнях.

4. Выводы и предложения

ЕАП представляет собой основанную на общеевропейских традициях и ценностях систему принципов, норм и стандартов, а также урегулированных ими отношений в области осуществления публичной администрации, направленных на обеспечение надлежащего управления и одинакового, в рамках ЕС, качества предоставляемых административных услуг, а также одинакового уровня реализации прав граждан. Это узкое понимание ЕАП, применимое к публичной администрации ЕС и государств-членов. В этом смысле ЕАП является специфическим неформализованным элементом *acquis*.

Однако в условиях глобализации влияние ЕАП на национальные публичные администрации не ограничивается рамками ЕС и даже кругом государств-кандидатов или потенциальных кандидатов в члены Союза. В широком смысле ЕАП является результатом интернационализации публичной администрации в Европе, отражающей единые или, по крайней мере, сходные тенденции ее развития в национальных государствах. В таком широком понимании ЕАП является составляющей глобального административного пространства, однако составляющей, гораздо более интегрированной и структурированной в сравнении с прочими, что обусловлено особой наднациональной природой ЕС и его интенсивным влиянием на европейские административные и правовые системы.

Анализ структуры ЕАП дает основание выделить в его содержании нормативные и организационно-функциональные элементы. К первым следует относить принципы, нормы, общеевропейские административные традиции и социально-культурные ценности. Вторые составляют комплекс административных отношений, в рамках которых реализуются нормативные элементы.

Принципы и нормы, составляющие основу ЕАП, оказали значительное влияние на национальные публичные администрации как в государствах-членах ЕС и странах, претендующих на такое членство, так и в других государствах европейского региона. Внедрение их в законодательство и административную практику ряда постсоциалистических государств, в значительной мере, способствовало утверждению верховенства права, укреплению демократии и режима законности в этих странах, повышению качества и эффективности государственного управления, значительному экономическому и социальному прогрессу.

Перспективная интеграция Украины в ЕАП требует, с одной стороны, проведения комплексных научных исследований, направленных на изучение его содержания и функционирования, а также возможностей адаптации позитивного европейского опыта к отечественным условиям. С другой стороны, необходимы значительные изменения в административном законодательстве и практике его применения.

Наиболее важными направлениями совершенствования украинского административного законодательства, на наш взгляд, являются закрепление и конкретизация права на надлежащее управление, а также создание действенных механизмов его защиты, внедрение в регулирование административных правоотношений принципов ЕАП, прежде всего пропорциональности, надежности и предсказуемости, защиты легитимных ожиданий.

Первостепенной задачей на данном этапе административной реформы в Украине является также формирования новой идеологической модели взаимодействия публичной администрации и частных лиц, повышение культуры предоставления административных услуг, морального и профессионального уровня публичных служащих.