

УДК 35.1

В. Р. Котковський,

к.держ.упр.,

*голова адміністрації Дзержинського району Харківської міської ради,
м. Харків*

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОСТІР: НОВІ ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

Проаналізовано зміст поняття “Європейський адміністративний простір” як державноуправлінської категорії, визначено передумови його виникнення і становлення. З’ясовано роль Європейського суду у виникненні такого явища, як адміністративний простір, зроблено спробу узагальнити об’єктивні передумови його формування як наднаціональної інституції.

Ключові слова: публічне врядування, адміністративна діяльність, Європейський адміністративний простір, Європейський суд, повноваження, відносини.

Курс на європейську інтеграцію України перш за все визначає перспективні напрями гармонізації систем державного управління, створення об’єктивної ситуації для адаптації принципів Європейського адміністративного простору до умов України. З приводу цього варто зазначити, що ще на початку 1990-х рр. Суд Європейських Співтовариств закріпив новий порядок наднаціональних правовідносин, зокрема, встановивши певні обмеження для країни – членів ЄС на користь наднаціональних інститутів права. У державах, заснованих на вільно-демократичному правопорядку, адміністративне право є детермінованим в основному через нормативне регулювання правовідносин між державною (публічною) владою і громадянином, а також через забезпечення гарантій індивідуального правового захисту. Ці аспекти є визначальними, оскільки права та інтереси громадян являють собою сенс існування вільно-демократичної держави.

Формування Європейського адміністративного простору зовсім не означає появу якогось надто зарегламентованого наддержавного адміністративного органу. Ідеться про напрацювання різних форм взаємодії національних держав Європи, зближення їхніх законодавчих норм, пошук сучасних рішень конкретних політичних проблем. Ідея Європи як єдиного правового простору є розрахованою на тривалу історичну перспективу. Зберігаються відмінності в соціально-політичному устрої, правових системах і культурно-історичних традиціях. Водночас, подальший розвиток інтеграційного руху передбачає розроблення та кодифікацію загальноєвропейських правових норм, розростання інфраструктури договорів, угод, конвенцій, різних організаційних загальноєвропейських структур, що регулюють відносини між країнами – учасницями ОБСЄ в різних сферах політичного, економічного, гуманітарного життя. Цим і визначається актуальність ідеї Європейського адміністративного простору.

Також слід згадати, що країни Центральної та Східної Європи, що бажають вступити до Європейського Союзу, повинні провести у себе реформи державного управління, щоб відповідати Копенгагенським і Мадридським критеріям набуття членства в Європейському Союзі [1, 2]. Програмою підтримки розвитку державного управління та менеджменту СІГМА (1992 р.) встановлюється, що більшість сфер держави охоплюється або зачіпається так званим “*acquis communautaire*” (тобто сукупністю всіх нормативних актів Європейського Союзу). У різних сферах “*acquis*”

цілі та зміст реформ досить ясні. Країни-кандидати повинні перенести законодавство ЄС у свої внутрішні правові системи з наступним його застосуванням і виконанням [3].

“Acquis communautaire” не існує щодо стандартів горизонтальних систем управління або національного державного управління, вони існують у вигляді принципів верховенства закону, зокрема таких, як надійність, передбачуваність, підзвітність і прозорість, а також технічну та управлінську компетенцію, організаційні здібності та участь громадян, незважаючи на відсутність “acquis communautaire”. За допомогою даного консенсусу було створено принципи державного управління, що приймаються державами – членами ЄС, які мають різні правові традиції та різні системи управління. З часом дані принципи було визначено й оновлено за допомогою судової практики національних судів і згодом – за допомогою судової практики Європейського Суду .

Загальні принципи державного управління держав – членів ЄС являють собою “Європейський адміністративний простір” (ЄАП), який включає в себе набір загальних стандартів для дій у рамках державної адміністрації, що визначені в законі і застосовуються на практиці за допомогою процедур та механізмів підзвітності. Країни, що виявили бажання вступити до ЄС, повинні враховувати ці стандарти, розробляючи свої системи державного управління. Хоча ЄАП не є узгодженою частиною “acquis communautaire”, тим не менше він має бути орієнтиром для реформ державного управління в країнах-кандидатах. У державах – членах ЄС ці стандарти, а також конституційно передбачені принципи, зазвичай, зводяться в зведення адміністративних законів, наприклад в адміністративно-процесуальні акти, акти про адміністративні процесі, акти про свободу інформації та акти про державну службу.

Загальна проблема розкриття змісту ЄАП через основні її принципи має істотне значення для галузі науки “Державне управління”, і перш за все вона пов’язана з теоретичним обґрунтуванням пріоритетних напрямів політико-адміністративних перетворень в умовах європейської інтеграції України. Також зазначена проблема кореспондується з практичним боком діяльності державних інституцій, адже дає можливість наочно продемонструвати, наскільки чинна в Україні система органів влади відповідає стандартам ефективності й результативності публічного врядування.

Свій внесок у розроблення змістовного наповнення поняття “Європейський адміністративний простір” зробили й українські науковці (М. Гнатівський, В. Мармазов, І. Піляєв та ін.), які зазначають, що необхідні координація та стикування процесів входження до правового простору Ради Європи з упровадженням в українське законодавство норм і стандартів ОБСЄ, Європейського Союзу, адже право цих інституцій разом із правом Ради Європи становить підвалини європейського права, загальноєвропейського правового простору [1, с. 54; 2, с. 32].

Питання, що пов’язані з природою публічного врядування та запровадженням європейських принципів належного врядування (*Good Governance*) до української державноуправлінської практики, знайшли своє змістовне розкриття у працях науковців, що репрезентують галузь науки “Державне управління”: М. Ажажа, О. Бабінова, М. Білинська, Т. Бутирська, А. Брегада, В. Воронкова, А. Дегтяр, Н. Драгомирецька, В. Дзюндзюк, Н. Діденко, І. Ібрагімова, І. Зубач, В. Корженко, Н. Коринтікова, О. Крюков, О. Крутий, С. Луценко, В. Мартиненко, А. Монаєнко, В. Нікітін, О. Оржель, С. Петков, Н. Піроженко, О. Поважний, Г. Почепцов, І. Поліщук, А. Пухтецька, О. Радченко, В. Різун, О. Руденко, Ф. Рудич, В. Солових, В. Стрельцов, В. Толкованов та ін.

Можна констатувати, що значною мірою теоретико-методологічні обґрунтування змісту і природи публічного врядування знайшли своє широке висвітлення у працях перелічених вище науковців, проте, на нашу думку, залишається

недостатньо розробленою загальна частина цієї проблеми, а саме з'ясування структури і складових ЄАП крізь призму українських реалій.

Отже, метою даної статті є розкриття змісту поняття “Європейський адміністративний простір”, визначення рушійних сил правової конвергенції для вітчизняної адміністративної системи, а також з'ясування ролі Європейського Суду в становленні й розвитку ЄАП.

Поняття “Європейський адміністративний простір” складається з більш загальних понять, таких як європейський економічний і соціальний простори, щодо яких проходили широкі дебати в межах конституційних переговорів ЄС. Це поняття також є частиною поширеної в ЄС системи судової співпраці, що включає надання взаємної правової допомоги у процесі забезпечення виконання закону і певного наближення у відповідній галузі права.

У вільній енциклопедії (*Wikipedia*) дане поняття трактується як новий простір, що інтегрує міжурядові порядки з вельми помітними елементами управлінських структур ЄС і охоплюють рівні управління, частково в обхід національних міністерств. Слід розуміти, що ступінь управлінської діяльності в Європейському адміністративному просторі може бути повністю зрозумілим лише тоді, коли традиційні, із зовнішньої точки зору, структури доповнюється внутрішніми. Це веде до розуміння Європейського адміністративного простору не як зіткнення двох поєднаних між собою територіальних структур, а, скоріше, до трактування його, з одного боку, як детериторіалізацію на здійснення влади, а з іншого – як мережу інтегрованого наднаціонального управління [3]. Інакше кажучи, загальний адміністративний простір можливий лише тоді, коли набір адміністративних принципів, правил і положень одноманітно виповнюється на окремій території, що охоплюється національною конституцією. Традиційно територією застосування адміністративного права була територія суверенних держав. Питання загального адміністративного права для всіх суверенних держав, інтегрованих до Європейського Союзу, завжди були предметом обговорень.

Очевидно, що основні конституційні правові тексти Європейського Союзу, а саме Римський договір 1957 р. і Маастрихтський договір 1992 р., не передбачають модель державної адміністрації, що повинна була б застосовуватися в державах – членах ЄС. Після проведення оцінки демократичної природи їхнього політичного режиму питання, що стосуються управління й державної адміністрації, було навмисно залишено на розсуд держав-членів. Тому з формальної юридичної точки зору держави – члени ЄС більше стурбовані питанням адміністративної автономії. До сьогодні лише деякі елементи потенційного європейського адміністративного права було викладено в базових договорах Європейського Союзу та в допоміжних нормативних актах, прийнятих Венеціанською комісією. Важливі принципи адміністративного права викладено в Римському договорі, такі як права на судовий перегляд адміністративних рішень, прийнятих установами ЄС (ст. 173) або зобов'язання обґрунтовувати адміністративні рішення ЄС (ст. 190). Проте лише кілька горизонтальних адміністративних питань стали предметом законодавчої діяльності європейських установ. Ці питання переважно стосуються закупівель для державних потреб, забезпечення свободи конкуренції серед фірм на території ЄС і забезпечення можливості їхньої участі в торгах, що проводяться в будь-якій державі – члені ЄС, а також державної допомоги підприємствам, що мають бути вповноваженими та мають перебувати під пильним контролем з боку установ Європейського Союзу.

Однак насправді існує дуже велика кількість законодавчих актів, що стосуються істотних галузевих адміністративно-правових положень і що являють собою те, що відоме

під назвою “*acquis communautaire*”. Якщо держава – член ЄС не застосовує право ЄС, передбачене в директивах і правилах, то настають важливі правові наслідки. Вважається, що держава має відповідальність внаслідок незаконної нездатності перенести в своє законодавство директиву ЄС або застосувати правило ЄС. Це є достатніми підставами для громадянина подати судовий позов проти держави з вимогою відшкодувати збитки.

Як стверджує О. Оржель, крім правових актів ЄС, надбання (“*acquis communautaire*”) також включає акти, що не мають зобов’язальної сили, наприклад “білі книги” (“*white papers*”), “зелені книги” (“*green papers*”), настанови (*guidelines*) тощо, які теж можуть виступати джерелами формування ЄАП. Скажімо, у Білій книзі з європейського врядування сформульовано принципи європейського врядування, що заклали фундамент для побудови ЄАП. Ідеї першої Білої книги пізніше було розвинуто й доповнено цілою низкою Білих книг Європейської Комісії під загальною назвою “Європейське врядування”: Біла книга з європейського врядування: краще регулювання; Біла книга з європейського врядування: консультації та участь громадянського суспільства; Біла книга з європейського врядування: алгоритм для прийняття рішень регуляторними органами; Біла книга з європейського врядування: оцінювання і прозорість; Біла книга з європейського врядування: краще законотворення. Автор зазначає, що разом ці документи викладають концепцію європейського врядування, сформульовану Європейською Комісією на початку ХХІ ст., розкривають його сутність та складові; роз’яснюють, як подолати дефіцит демократії в ЄС і збільшити прихильність громадян до Європейського Союзу через більшу відкритість, прозорість, залучення громадськості до прийняття рішень; пропонують шляхи ефективнішого регулювання та досконалішого законотворення [4, 5].

Відсутність формального правоохоронного органу, що регулює державну адміністрацію, її процесуальні правила та інституційні механізми, зовсім не означає, що європейське наддержавне адміністративне право безглузде або невідоме державам – членам ЄС. Існує загальний “*acquis*”, що складається з принципів адміністративного права, який може бути названо неформалізованим “*acquis communautaire*” у тому сенсі, що формальна домовленість відсутня. Однак він може становити спільне європейське адміністративне право.

Чотири види свободи, закріплені в Римському договорі, а саме свобода переміщення товарів, послуг, людей і капіталу, означають, що національні державні адміністрації держав – членів ЄС, будучи ключовими елементами, що забезпечують і застосовують ці види свободи, впливають з договорів, повинні працювати так, щоб забезпечити ефективну реалізацію цих договорів у всіх їхніх аспектах. Договори ЄС та допоміжні нормативні акти, прийняті Європейською Комісією на виконання зазначених договорів, є частиною внутрішнього правового режиму в державах – членах ЄС. Національні державні адміністрації та національні суди зобов’язалися застосовувати договори і прийняті Європейською Комісією допоміжні нормативні акти як “хранителів договорів” з тим же ступенем дбайливості, як коли б вони фактично були національними нормативними актами. Результатом стало те, що, хоча кожна держава – член ЄС має цілковиту свободу щодо використання методів і способів досягнення результатів, викладених у договорах і допоміжних нормативних актах ЄС, було вироблено спільні методи і принципи.

Загальновідомо, що Європейські принципи адміністративного права було визначено в 1988 р. у праці Юргена Шварца “Європейське адміністративне право” (“*Europaisches Verwaltungsrecht*”). До переліку увійшли: принцип законності, принцип недискримінації, принцип скасовності незаконного адміністративного акта, принцип юридичної визначеності, право на захист, принцип пропорційності, принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина, принцип субсидіарності, принцип належного управління, принцип прозорості, принцип застосування. На їхній основі сформувалися сучасні принципи ЄАП:

1. Принцип законності (англ. the principle of legality), запозичений з французького права.
2. Принцип скасовності (або можливості відкликання) незаконного адміністративного акта (англ. the revocability of unlawful administrative action) ґрунтується на неприпустимості негативного впливу нормативно-правового акта на права громадян.
3. Принцип недискримінації (англ. non-discrimination) означає, що подібні справи не розглядатимуть по-різному, якщо немає об'єктивних підстав для диференціації;
4. Принцип юридичної визначеності (англ. legal certainty) – один з основних принципів європейського адміністративного права, відповідно до якого всі суб'єкти права повинні керуватись у своїх діях правовими приписами.
5. Право на захист (фр. droit de la defence) – цей термін запозичено з французької мови.
6. Принцип пропорційності запозичено з німецької концепції *Verhältnismässigkeit*.
7. Принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина (англ. respect for fundamental human rights) випливає з положень Європейської конвенції з прав людини та їхнього тлумачення Європейським судом з прав людини.
8. Принцип субсидіарності (англ. subsidiarity) означає, що рішення мають прийматися на найнижчих рівнях і забезпечувати ефективність запропонованих заходів, що веде до деволуції (передачі) владних повноважень всередині ЄС з наднаціонального на національний рівень.
9. Принцип належного управління (англ. good administration) поєднує вимоги щодо використання найкращого досвіду управління та запровадження інституту омбудсмена для розгляду скарг на неналежне врядування (управління), що мали місце в діяльності установ та організацій ЄС;
10. Принцип прозорості (англ. transparency) розвинувся під впливом скандинавських принципів належного врядування. Був запозичений у середині 90-х рр. ХХ століття зі вступом до ЄС Швеції та Фінляндії. У європейському праві стосується переважно доступу до офіційних документів;
11. Принцип застосування (англ. applicability): право ЄС безпосередньо діє на тих, кого стосується, не потребуючи інкорпорації або імплементації європейських норм до національного правопорядку [6].

Окрему адміністративну систему можна оцінити за допомогою ретельної перевірки того, якою мірою ці принципи фактично застосовуються як у формальних правових механізмах у державі, так і в поточній діяльності органів державної влади та державних службовців. У цьому сенсі дані загальні принципи адміністративного права послугують стандартами, порівняно з якими вимірюють надійність державної адміністрації, ступінь підзвітності державних службовців та органів державної влади, надійність і передбачуваність процедур формування адміністративних рішень та їхнього оскарження за допомогою процедур апеляції та відшкодування збитку.

Обсяг, у якому різні країни поділяють свої принципи адміністративного права, також дає уявлення про ступінь сумісності їхніх адміністративних систем. Інакше кажучи, вони також послугують обов'язковою умовою тіснішої інтеграції між ними, з одного боку, і показником здатності інституційних механізмів державної адміністрації в окремій країні щодо застосування формалізованого “*acquis communautaire*” – з іншого.

Одним з основних складових елементів державної адміністрації, крім таких елементів, як належне матеріальне і процесуальне законодавство, є державна служба. Поведінка державних службовців моделюється після формування принципів адміністративного права як керівних і обов'язкових принципів. Матеріальне і

процесуальне законодавство, оформлене всупереч тлу національних конституцій і європейського адміністративного права, забезпечує правову інституційну структуру, у межах якої органи державної влади та державні службовці повинні поводитися належним чином у державах – членах ЄС.

Водночас, усі ці елементи, правові механізми в державній сфері європейських співтовариств формують розвинені спільні європейські адміністративні й політичні простори. Мається на увазі те, що гравці в цій сфері повинні прийняти як належне набір принципів, формалізованих у вигляді статутного права та систематизованих у кодексі, але які є обов'язковими з етичної та правової точок зору і які горизонтально перетинають усі параметри державної адміністрації. Такі принципи зветься неформалізованими “*acquis communautaire*”. Даний неформалізований адміністративний “*acquis communautaire*” робить серйозний внесок у зміцнення європейського адміністративного простору і в європеїзацію національних державних адміністрацій та адміністративного права держав – членів ЄС.

Загальні принципи адміністративного права стимулюють національне законодавство і присутні в реальній поведінці державних службовців, тобто ступінь реалізації неформалізованого “*acquis communautaire*”, є індикативною ознакою, що взаємопов'язана з можливістю окремої держави ефективно приймати і реалізовувати формальний “*acquis communautaire*”.

Система державного управління України має орієнтуватися перш за все на трансформацію цих принципів адміністративного права у фактичні державні дії та процеси щодо прийняття рішень. Потрібна актуалізація адміністративних принципів надійності, передбачуваності, підзвітності, прозорості, ефективності та результативності, зумовлених реальним застосуванням “*acquis communautaire*”. Дані принципи не працюватимуть завдяки лише добрим намірам, а мають бути повністю втілені в щоденну діяльність державної служби за допомогою основного законодавства, належних адміністративних інститутів і набору правових цінностей, закладених в основу державної служби.

Література:

1. Дайнел Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції : [наук.-популяр. видання] : [пер. з англ.] / Д. Дайнел. — Д. : К.І.С., 2006. — 696 с.
2. The European Administrative Space: Governance in Diversity // Annual Conference of the European Group of Public Administration (EGPA), September 2002, the University of Potsdam. — Режим доступу : <http://www.uni-potsdam.de/egpa2002>.
3. Поняття “Європейський адміністративний простір”. — Режим доступу : <http://ideas.repec.org/p/nsu/apasro/291.html>.
4. European Governance. White paper // Commission of the European Communities, Brussels, 25.7.2001 // COM (2001) 428 final.
5. European Transparency Initiative. Green Paper. — Режим доступу : http://ec.europa.eu/comm/eti/docs/gp_en.pdf.
6. General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. — Режим доступу : http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf.

Kotkovsky V. R. European Administrative Space: new principles of public administration.

A content analysis of the concept of “European Administrative Space” as a public-management category, defined the prerequisites for its occurrence and formation. The role of the European Court of Justice in the emergence of the phenomenon of administrative space, an attempt to summarize the objective conditions of its formation as a supranational institution.

Key words: public administration, administrative activities, the European administrative space, the European Court, the authority; relationship.

Надійшла до редколегії 22.09.2015 р.