



А.Є. Санченко*

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОСТІР НА ЗАХИСТІ ДЕМОКРАТИЧНИХ ЦІННОСТЕЙ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Взаємодія правових систем на міждержавному рівні у рамках діяльності міжнародних організацій інтеграційного спрямування зумовлює виникнення спільного правового простору, який регулює різнобічні аспекти життєдіяльності суб'єктів міждержавних відносин¹.

Ефективна імплементація таких потужних європейських інтеграційних проектів, як Європейський Союз та Рада Європи неможлива без чіткого врегулювання адміністративної, управлінської діяльності держав, що беруть у них участь. Отже, наявна зацікавленість у системному правовому регулюванні державного управління, яке має бути побудоване на загальноприйнятих та загальновизнаних принципах.

Загальні принципи державного управління разом із чіткою законодавчою регламентацією управлінських структур та процесів, розвинутим понятійним апаратом є характерними рисами континентальної системи адміністративного права, яка сформувалася у Західній Європі наприкінці ХІХ ст. і стала протиположною системі поліцейського права, що слугувало абсолютизму².

Виникнення адміністративного права напередодні буржуазних революцій пов'язано з принципово новим підходом до встановлення відносин між державою та громадянином — з визнанням верховенства прав людини і громадянина, з ідеями правової держави, з ліберальними уявленнями про доцільність мінімальної ролі держави як “нічного сторожа” тощо³.

ХХ ст. характеризувалось тріумфом адміністративного права не тільки у державах континентальної Європи, а й у державах Азії та Африки, що створилися у результаті розпаду колоніальних систем.

Континентальна Європа поставила за мету політичну, правову та економічну інтеграцію і, використовуючи надбання попередніх століть у сфері налагодження функціонування державного апарату в інтересах суспільства, рухається до об'єднаного *Європейського адміністративного простору* (*European Administrative Space — EAS*).

Наша держава, визначивши пріоритет європейської інтеграції⁴, вдосконалюючи свою політичну, адміністративну, правову системи, визнає, що одним із критеріїв інтегрованості держави у багатовимірний загальноєвропейський простір є ступінь інтегрованості державного управління як інструменту функціонування держави. У цьому контексті інтегрованість державного управління означає його відповідність загальноєвропейським принципам, нормам і стандартам.

У Європі сучасне адміністративне право, право ЄС наголошує на вимозі “належного

© Санченко А.Є., 2005

* завідувач сектору правових проблем європейської інтеграції Інституту законодавства Верховної Ради України

¹ Carpeletti M., Seccombe M., Weiler J. (eds.), *Integration Through Law* (3 vols.). — 1986; Саидов А.Х. Концепція «європейського правового простору»: проблеми і перспективи // Московський журнал міжнародного права. — 1992. — № 3. — С. 12; Европейская интеграция: правовые проблемы: [Сб. ст.] // Рос. акад. наук, Ин-т государства и права; [Редкол.: Б.Н. Топорнин и др.] Кн. 1. — М.: ИГПАН, 1992. — 123 с.; Гнатовський М.М. Становлення та тенденції розвитку європейського правового простору: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2002. — 22 с.

² Драго Р. Административная наука. — М.: Прогресс, 1982. — 207 с.

³ Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.П. Козырина и М.А. Шатиной. — М.: Спарк, 2003. — 462 с.

⁴ Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 р. // ВВР. — 2004. — № 29. — Ст. 367; Стратегія економічного та соціального розвитку України (2004-2015 роки) “Шляхом європейської інтеграції”. Стратегія від 28.04.2004 р. № 493/2004. — К., 2004. — 416 с.



державного управління”⁵. У результаті аналізу позитивного досвіду правового регулювання державного управління та практики його застосування у контексті інтеграційних процесів відомими теоретиками європейського права за дорученням Європейської Комісії підготовлено Білу книгу з питань Європейського управління, яка була опублікована 25 липня 2001 р.⁶ У ній переглянуто підхід до використання інституціями ЄС (як центрального, так і регіонального рівня) влади, яку їм надано громадянами держав-членів, чітко сформульовано принципи належного управління. Білу книгу сприймають також як певний вагомий внесок Європейського регіону у дискусію щодо організації управління у глобальному вимірі.

Зауважимо, що дані принципи визначені і вдосконалені через юриспруденцію національних судів⁷ і згодом — юриспруденцію Суду Європейського Союзу⁸.

Безперечно, спектр принципів належного управління дуже широкий. Щоб скласти комплексне уявлення про них, можна проаналізувати кожний із них окремо, досліджуючи його походження, зміст, вплив на державний сектор, співвідношення з іншими принципами тощо.

Характеризуючи походження цих принципів, зазначимо, що вони у більшості держав — членів ЄС визначаються адміністративним і дуже часто конституційним правом. Із часу створення Євросоюзу значна кількість принципів належного управління, якими керувалися держави-члени, співіснували і взаємодіяли в об’єднаному просторі установ ЄС. Вони були вдосконалені і чітко визначені таким чином, щоб кожна держава — член цієї організації могла дотримуватися їх у своїй щоденній адміністративній діяльності у контексті міжінституційної співпраці, надання державних послуг тощо. Підкреслимо, що зараз уся інституційна структура Європейського Союзу функціонує, керуючись принципами належного управління. Це дуже важливо з огляду на те, що дана інституційна система має штучне походження, кожний її елемент був глибоко продуманий і запроваджувався після тривалого і всебічного аналізу. Отже, можна констатувати, що значущість принципів належного управління, які є основою діяльності установ ЄС, а також адміністративної діяльності держав — членів, є безсумнівною.

⁵ EC Treaty (1987) Official Journal L 197, p. 33; Європейський Союз: консолідовані договори /За ред. В.І. Муравйова. — К.:Port-Royal, 1998. — 206 с.; Schutter O., Lebossis N., Paterson J. (eds.), Governance in the European Union. — Luxembourg: European Communities, 2001. — 318 p.; Constantinesco J.L. Das Recht der Europäischen Gemeinschaften // Das Institutionelle Recht. — Baden-Baden, 1978; Хартлі Т.К. Основы права Европейского сообщества. Введение в конституционное и административное право Европейского сообщества / В.Г. Бенда (пер. и науч. ред.). — М.: ЮНИТИ, 1998. — 647 с.; Дженис М., Кэй Р., Брэдли Э. Европейское право в области прав человека: Практика и комментарии. — М.: Будапешт, 1997. — 640 с.; Галлиган Денис Дж. Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В.В. Полянский, Ю.Н. Стариков [Пер. с англ. П. Филипповой] — М.: Юристъ, 2002. — 410 с.; Агеев А.А. Административное право и права человека // Серия «Государство и право» / Региональный открытый социальный ин-т. — 1991. — № 5. — С. 143-145; Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С.Ю. Кашкина. — М.: Юристъ, 2002. — 925 с.

⁶ European Governance. A White Paper. — Brussels: Commission of European Communities. — COM(2001) 428 final. — 2001. — 35 p.

⁷ Уолкер Р. Английская судебная система: [Пер. с англ.]. — М.: Юридическая литература, 1980. — 631 с.; Сажина В.В. Административная юстиция Великобритании: Дис.... канд. юрид. наук. — М., 1984; Лессаж М. Судебный контроль за деятельностью администрации во Франции. — СПб.: Наука, 1981. — № 11. — С. 17-35; Боботов С.В. Административная юстиция Франции: доктрина и практика // Серия «Государство и право» / Региональный открытый социальный ин-т. — 1981. — № 6. — С. 23-41; Боботов С.В. Правосудие во Франции. — М.: ЕАБ, 1994. — 187 с.; Пгишпенко А.Н. Административная юстиция в зарубежных государствах // Законодательство и экономика. — 1996. — № 3-4. — С. 77-81; Демин А.А. Суды административной юстиции: Сравнительный анализ зарубежного опыта // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право, 1994. — № 1. — С. 46-53; Ведерникова О.Н. Административная юстиция (опыт зарубежных стран) // Судебная реформа: итоги, приоритеты, перспективы. Материалы конференции. Сер. «Научн. докл.». — № 47. — М.: МОНФ, 1997. — С. 52-60; France. Code des juridictions financieres: Annotations. Commentaires. Jurisprudence/Aut.: M. Conan etc. — P.: Le moniteur, 2001. — 1163 p.

⁸ Энтин М.Л. Суд европейских сообществ: Правовые формы обеспечения западноевропейской интеграции. — М.: Междунар. отношения, 1987. — 174 с.; Рішення Суду ЄС від 30 вересня 2003 р. у справі C-224/01, *Kobler v. Austria*; Рішення Суду ЄС від 24 липня 2003 р. у справі C-280/00, *Altmark Trans GmbH v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*; Рішення Суду ЄС від 15 березня 2005 р. у справі T-29/02, *GEF v Commission*; Рішення Суду ЄС від 17 березня 2005 р. у справі T-187/03, *Scippacercola v Commission*; Рішення Суду ЄС від 24 червня 2005 р. у справі T-30/4, *Sena v AESA*; ін.



Не зупиняючись на аналізі різниці між принципами, що застосовуються в установах ЄС, і принципами, яких традиційно дотримуються європейські держави (вона незначна), окреслимо принципи належного управління, сприйняті державами — членами ЄС, з врахуванням зацікавленості цієї організації в їх уніфікації і застосуванні в найширшому контексті. При цьому зазначимо, що Європейський Союз надає велике значення запровадженню вказаних принципів у контексті концепції загального Європейського адміністративного простору (EAS), розвитку адміністративного права ЄС.

Усі принципи належного управління можна віднести до чотирьох категорій:

- 1) верховенство права (часто визначається як надійність і передбачуваність, правомірність або визначеність у рамках закону);
- 2) відкритість і прозорість;
- 3) відповідальність/підзвітність;
- 4) ефективність і продуктивність.

Верховенство права

Ціла низка принципів і механізмів адміністративного права працюють на забезпечення надійності і передбачуваності державного управління, що також є визначеністю у рамках закону або юридичною безпекою діяльності і рішень державного управління. Всі ці принципи покликані використати свавілля в процесі ведення державних справ.

Верховенство права — багатогранний механізм забезпечення надійності і передбачуваності державного управління. Він включає принцип “управління через право”. По суті, верховенство права означає, що державне управління повинно виконувати свої обов’язки згідно із законом. Органи державної влади мають ухвалювати свої рішення відповідно до загальних правил або принципів, які повинні застосовуватися неупереджено стосовно будь-якого об’єкта, що перебуває у сфері їх компетенції. Слід підкреслити важливість такого підходу до виконання цих рішень, який гарантує нейтралітет — неупередженість, і загальність (принцип недискримінації). Державне управління має ухвалювати рішення згідно із встановленими нормами, а також рішеннями, роз’ясненнями та тлумаченнями судів, ігноруючи будь-які інші критерії або суб’єктивні міркування щодо доцільності. Верховенство права суперечить свавіллю влади, “відносинам свояцтва” та іншим подібним деформаціям. Воно вимагає суворої ієрархії норм закону, яких повинні дотримуватися незалежні суди, а також дотримання принципу, відповідно до якого орган державної влади для прийняття специфічного регуляторного рішення *a priori* не наділений владою нехтувати існуючими проголошеними та загальноновизнаними нормами.

З поняттям верховенства права тісно пов’язане поняття *компетенції у рамках закону*. Органи державної влади можуть мати справу тільки з тими питаннями, що визначено як їх законну юрисдикцію. Компетенція у цьому контексті означає певний обсяг повноважень, які чітко і законним шляхом надані їм для прийняття рішень із певних питань, що становлять суспільний інтерес, та які, крім того, законним чином зобов’язують орган державної влади нести відповідальність за ці рішення за законом. Компетентний орган державної влади не має права ухилитися від такого обов’язку. В цьому значенні юрисдикція (або компетенція) прирівняна до обов’язку. Критерію компетенції необхідно строго дотримуватися для того, щоб кваліфікувати будь-яке рішення, прийняте органом влади без законних на те повноважень як неправомірне, у тому числі у порядку судового розгляду.

При цьому зазначимо, що поняття *надійність і передбачуваність державного управління* не завжди суперечить поняттю *управлінської розсудливості*. Зрозуміло, що розсудливість і свавілля — не адекватні поняття. Розсудливість не передбачає незаконності, а передбачає, що рішення або дії мають бути розумними та обґрунтованими, не суперечити здоровому глузду⁹.

⁹ Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.П. Козырина и М.А. Шатиной. — М.: Спарк, 2003. — 462 с.



Рішення, прийняті на власний розсуд, — це рішення, для прийняття яких відповідальній особі залишено певний вибір у межах правових норм. Повноваження щодо прийняття рішень на власний розсуд надані адміністративним органам, зважаючи на ряд причин, зокрема з огляду не те, що закон не може передбачити абсолютно всіх обставин, які можуть виникнути в будь-яких ситуаціях у майбутньому. Отже, органам державної влади на законодавчому рівні може бути дозволено ухвалювати рішення на власний розсуд. Європейська судова практика сприяла детальній розробці правової доктрини управлінської розсудливості, яка містить різні принципи, що є визначальними для її застосування.

Серед них є принципи, що примушують адміністративні органи діяти сумлінно, переслідувати суспільний інтерес до розумної межі, забезпечувати чесні процедури, дотримуватися вимоги рівного ставлення і зважати на принцип пропорційності. Іншими словами, законна розсудливість не може діяти поза загальними принципами адміністративного права, оскільки вони формують щось подібне до противиagi можливості, повноваженням державного управління приймати рішення на власний розсуд.

Інший принцип, що діє на користь надійності і передбачуваності, — правовий принцип *пропорційності*. Це означає, що управлінська дія повинна бути пропорційна меті, яку встановлено законом, до того ж неприпустимо позбавляти громадян того обсягу прав, який є єдино необхідним для досягнення цієї мети. Отже, пропорційність можна прирівняти до розсудливості. Принцип пропорційності також означає, що суворе застосування закону є протизаконним, якщо призводитиме до такого негативного результату, який законом не передбачений. Нехтування принципом пропорційності може призвести до зловживання адміністративними повноваженнями. Пропорційність особливо доречна у випадках відчуження приватної власності (або експропріації), через яке особи позбавляються права власності заради суспільного інтересу.

Поняття про принцип пропорційності було особливо детально розроблено Судом ЄС із урахуванням норм, встановлених у німецькому праві¹⁰, й увійшло у більшість систем європейського адміністративного права через право ЄС.

Наступний принцип, що працює на користь “управління через право”, — принцип *процедурної чесності*. Він означає, що процедури повинні забезпечувати точне і неупереджене виконання закону, увагу до соціальних цінностей, таких, як поважне ставлення до людини і захист її гідності. Наведемо конкретний приклад процедурної чесності — правовий принцип, згідно з яким ніхто не може обмежити права та інтереси особи, не ознайомивши її з фактами і проблемами, які дають підстави для застосування такого обмеження, не повідомивши її про це відповідним чином згідно із встановленими правилами. Надання зацікавленим сторонам інформації про адміністративну дію, що застосовуватиметься, також властиве чесному підходу до виконання владних управлінських функцій.

Своєчасність у діяльності державного управління значно сприяє функціонуванню принципів передбачуваності і надійності. Зволікання державного управління у процесі прийняття рішень і виконання дій може викликати розлад, несправедливість або завдати значної шкоди як суспільним, так і приватним інтересам. Звісно, затримка може бути результатом відсутності адекватних ресурсів або політичного рішення. Але часто це пов'язано з неефективними і некомпетентними діями державних службовців. Вирішенню цієї проблеми, на наш погляд, сприятимуть законодавчі норми щодо встановлення чітких лімітів часу, в межах яких повинні виконуватися ті чи інші завдання. З іншого боку, не можна не брати до уваги важливість

¹⁰ Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии. — СПб., 1896; Петухов Г.Е. Административная юстиция в Германской и Австро-Венгерской империях (60-е гг. 19-го ст. — 1918 г.) // Пробл. Правознавства, 1971.- Вып. 19. — С. 51-60; Костарева Т.А. О судебной системе ФРГ // Журнал Российского права. — 1997. — № 8. — С. 128-138.



застосування певних критеріїв професійності при прийнятті осіб на державну службу, забезпечення регулярного навчання працівників органів державного управління, що також сприятиме зменшенню рівня їхньої некомпетентності і працюватиме на забезпечення надійності.

Професіоналізм і професійна доброчесність на державній службі є також міцними підвалинами надійності і передбачуваності державного управління. *Професійна доброчесність* спирається на поняття неупередженості і професійної незалежності. Неупередженість передбачає відсутність упередженості, зацікавленості у певному ставленні. У контексті державного управління, упередженість означає, що існує зацікавленість на користь певного результату, яка може призвести до несправедливо понесених втрат або невинуватих збитків, шкоди загальним інтересам або правам інших зацікавлених сторін. Законодавчі норми, що забороняють державним службовцям брати участь у процесі прийняття рішень, стосовно яких вони можуть мати особистий або корпоративний інтерес, є засобом гарантування неупередженості.

Втрата професійної незалежності провокує посадовця, який не є незалежним у думках та судженнях, блокувати належний розгляд справи на свою користь. Можливість отримання хабарів, здійснення впливу та тиску, безконтрольні політичні амбіції і нестримне бажання кар'єрного росту дуже часто стають підставами для втрати незалежності. Хабарництво заради отримання незаконного прибутку призводить до втрати незалежності. Політичні амбіції або професійна запопадливість можуть спонукати державних службовців удаватися до лестошів та бути поступливими до них, сліпо підкорятися бажанням свого керівника або неправомірно відмовлятися від власних переконань.

Система прийняття на державну службу і система просування по службі, як правило, ґрунтуються на політичній протекції або відносинах "своєцтва", створює перепони професійній доброчесності, на відміну від системи, що має в основі критерії професійної придатності та заслуг. Система державної служби побудована на підвалинах спеціального статуту, що регулює право державних службовців на просування по службі за результатами роботи, чітко визначає їхні права та обов'язки, забезпечує достатній і пропорційний рівень заробітної плати, яка призначається відкрито і справедливо, містить виважені положення щодо трудової дисципліни, робить державних службовців менш уразливими до корупції, примусу та лестошів і в результаті значно сприяє зміцненню традиції професійної доброчесності, яка працює на користь надійності і передбачуваності державного управління. Проте слід підкреслити, що незалежність державної служби не означає абсолютного права на вільні суб'єктивні рішення або висновки. Необхідно дотримуватися професійних стандартів і вимог законодавства, досягти балансу між такими визнаними цінностями, як незалежність і лояльність до законно правлячого уряду.

Відкритість і прозорість

Відкритість передбачає, що процес управління є доступним для уважного зовнішнього спостереження, тоді як *прозорість* уявляється як риса, за наявності якої при близькому розгляді цей процес можна "бачити наскрізь", спостерігати за ним та його вивчати. Відкритість і прозорість, із одного боку, дозволяють будь-кому, кого стосується адміністративна діяльність, бути обізнаним з її сутністю, а з іншого — забезпечують можливість контролюючим установам ретельно аналізувати управлінську діяльність. Відкритість і прозорість це також необхідні інструменти забезпечення верховенства права, рівності перед законом і відповідальності.

Діяльність державного управління повинна, як правило, бути прозорою і відкритою. Виняток становить тільки розгляд питань, пов'язаних зі зберіганням державної таємниці чи суто конфіденційних, таких, які дійсно стосуються державної безпеки або інших подібних аспектів. Дані особистого характеру також не повинні розголошуватися в інтересах третіх сторін.

Зазначимо, що лише невелика кількість особливо специфічних питань стосується державної безпеки. Однак часто органи державної влади прагнуть оголосити якомога більше питань такими, що мають конфіденційний характер, ніж це необхідно.



Відкритість і прозорість державного управління забезпечують досягнення двох специфічних цілей. Із одного боку, вони захищають суспільний інтерес, оскільки зменшують вірогідність неналежного управління і корупції, а з іншого — є суттєво важливими для захисту індивідуальних прав, адже становлять основу прийняття адміністративного рішення і, таким чином, допомагають зацікавленій стороні скористатися правом відновити свої права шляхом подання до органу державної влади звернення або скарги.

Адміністративне право передбачає декілька шляхів практичного застосування цих принципів¹¹. Адміністративні дії повинні бути мотивованими і здійснюватися згідно з рішеннями певних компетентних органів влади. Інформація про діяльність останніх має бути доступною для громадськості, а їх відповідальні особи мають підтримувати постійний зв'язок із нею. Державні службовці повинні сприйняти та виконувати вимогу стосовно певних обмежень щодо можливості отримання ними прибутків від власної приватної діяльності. Особливо значущим для застосування принципу відкритості є обов'язок органів державної влади обґрунтовувати прийняті ними рішення.

Слід роз'яснювати підстави, що викликали адміністративну дію або рішення. Таке роз'яснення має стосуватися мотивів та аргументів на користь рішення, прийнятого органом державної влади, виявляти логічний зв'язок між певними фактами або подіями, щодо яких воно прийняте, а також містити інформацію про існуюче правове підґрунтя. Отже, це роз'яснення повинно включати як опис фактів та відповідні докази їх наявності, так і інформацію про те, яким чином законодавчі норми регулюють ті або інші проблемні питання. Обґрунтоване роз'яснення є надзвичайно вагомим, коли щодо звернення або скарги зацікавленої сторони прийнято негативне рішення. У такому випадку воно має чітко засвідчити і пояснити, чому аргумент або доказ, наведений стороною, не був врахований.

Питання про те, що можна визнати належним, вагомим аргументом, завжди було не простим у контексті адміністративного права, тому дуже часто є предметом розгляду в суді. При цьому важливо, щоб роз'яснення містило аргументи і відповідним чином сформульовані підтвердження правомірності рішення або дії, щоб дати можливість зацікавленій стороні підготувати скаргу на адміністративне рішення. Відкрита мотивація адміністративних рішень — інструмент відкритості, прозорості і відповідальності.

Відповідальність/підвітність

У цілому, відповідальність — це необхідність будь-якої особи або уповноваженого органу пояснювати і аргументувати певні дії іншій особі або органу. Отже, в адміністративному праві це означає, що будь-який адміністративний орган повинен нести відповідальність за свої дії перед іншими органами виконавчої, законодавчої або судової влади. Відповідальність/ підвітність також передбачає, що діяльність будь-яких органів влади має бути контрольованою, піддаватися уважному спостереженню з боку відповідних органів¹². Для цього може використовуватися багато різних механізмів, включаючи судовий: скарга до вищого адміністративного органу, розслідування

¹¹ Административное право и административный процесс: Старые и новые проблемы // Государство и право. — 1998. — № 8. — С. 5-32; *Голосніченко І.П.* Адміністративне право України (основні категорії і поняття). — К, 1998. — 108 с.; *Колпаков В.А.* Адміністративне право України: Підручник. — К., 1999. — 478 с.; Адміністративне право України: Академічний курс: Підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.: У 2 т. / В.Б. Авер'янов (голова ред. кол.), О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко та ін. — К.: Юридична думка, 2004. — 575 с.; Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк (ред.), В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко, О.Т. Зима та ін. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.

¹² *Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф.* Виконавча влада і державний контроль. — К., 1999. — 47 с.; *Андрійко О.Ф.* Державний контроль: теорія і практика: Наукова доповідь. — К., 1999. — 24 с.; *Андрійко О.Ф.* Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. — К.: Наукова думка, 2004. — 304 с.; *Андрійко О.Ф.* Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. — К., 1999. — 378 с.



обставин справи омбудсманом, здійснення інспекційних перевірок спеціальним органом або комісією, ретельний аналіз діяльності парламентським комітетом тощо.

Відповідальність/підзвітність допомагає виявити, чи дотримані принципи верховенства права, відкритості, прозорості, неупередженості і рівності перед законом. Відповідальність є суттєво важливим фактором у справі гарантування основ належного управління, таких, як ефективність, продуктивність, надійність і передбачуваність.

Особлива характерна риса відповідальності в сфері адміністративного права полягає в тому, що вона гарантується завдяки цілому комплексу формальних процедур. Варто підкреслити, що не існує відповідальності в абстрактному розумінні. Є дуже конкретні і законним шляхом визначені питання, щодо яких необхідно звітувати, дотримуючись низки дуже специфічних процедур. Питання, щодо яких звітують, головним чином стосуються того, наскільки принципи, встановлені адміністративним правом, поважаються та враховуються державними службовцями й органами державної влади, з одного боку, а з іншого — стосуються того, чи належним чином дотримані законні процедури у процесі підготовки, вироблення адміністративних рішень.

Здійснення наглядових, контрольних заходів необхідне для того, щоб забезпечити підзвітність та відповідальність державного управління, гарантувати, що адміністративні органи використовують свої повноваження належним чином згідно із законом і дотримуються встановлених процедур. Відповідні установи, застосовуючи певні механізми, перевіряють і ретельно вивчають дії державних службовців. Метою контролю та нагляду є оцінка, наскільки ефективно, продуктивно і вчасно державні органи виконують свої функції, наскільки чітко дотримуються встановлених специфічними або загальними нормами принципів і процедур. Іншими словами, нагляд здійснюється з метою гарантувати адміністративний принцип “управління через право”, оскільки він є суттєвим для захисту суспільних інтересів та прав фізичних осіб.

Контролюючі установи і механізми можуть мати різні форми: суди, прокуратура, омбудсман, внутрішній і зовнішній аудит, інспекції, органи стандартизації, парламентські комітети, засоби масової інформації тощо.

Всі ці механізми й установи мають на меті зростання ефективності застосування принципів верховенства права, прозорості, відповідальності, ефективності і продуктивності як ключових принципів державного управління і державної служби. Інакше кажучи, вони зорієнтовані на захист індивідуальних прав та суспільних інтересів, поліпшення якості процесу ухвалення рішень і, що не менш важливо, — на зміцнення надійності, правової безпеки і законності державного управління.

Ефективність і продуктивність

Ефективність діяльності державного управління — специфічний вимір відповідальності. Визнання важливості ефективності для державного управління і державної служби прийшло порівняно недавно. З того часу, як держава стала “виробником державних послуг”, поняття ефективності застосовується щодо державного управління. Сьогодні через суворі фінансові обмеження в багатьох державах активно вивчається питання забезпечення ефективності і продуктивності державного управління у процесі надання суспільству державних послуг. Ефективність є характерною управлінською цінністю, що, по суті, полягає у підтримці належного співвідношення між ресурсами, що використовуються, і отриманими результатами.

Поняття ефективності тісно пов’язане з поняттям *продуктивності*. Його концептуальною ідеєю є забезпечення успішності, результативності діяльності державного управління, зорієнтованого на досягнення мети щодо вирішення певного кола суспільних проблем, які визначені для нього законом і урядом. Аналіз продуктивності передбачає аналіз й оцінку державної політики, що проводиться, а також оцінку якості імплементації цієї політики органами державного управління і державними службовцями.



Може здатися, що ефективність як управлінська цінність суперечить принципу верховенства права, який є політичною/демократичною цінністю. Державні службовці часто розглядають правові процедури, яких мають дотримуватися, як обмеження, що шкодять ефективності. Існує думка, що дотримання встановлених процедур може призвести до неекономного використання засобів і несприятливо вплинути на співвідношення між витратами і результатами адміністративної діяльності.

Цей конфлікт викликає численні запитання. В Європі розроблена ціла низка інституційних і правових рішень для його розв'язання.

Одним із інституційних рішень можна назвати процес перенесення виробництва у приватний сектор шляхом укладення контрактів, при цьому за державним управлінням залишаються функції розробки політичного курсу і контролю за виконанням умов контракту. На підставі запровадження такого підходу в європейських державах було прийнято серію комплексних законів, які, набувши чинності, сформували частину адміністративного права. Директива Європейського Парламенту і Ради 2004/18/ЄС від 31 березня 2004 р. про координацію процедур щодо укладення державних контрактів¹³ стала важливим джерелом гомогенізації, узагальнення правових принципів, якими керуватимуться країни — члени ЄС.

Право Європейського Союзу¹⁴ обстоює вимогу щодо ефективного управління, особливо з урахуванням прийнятих ним директив і регламентів. Це зобов'язало окремі держави — члени змінити певні національні організаційні і адміністративні структури, а також модифікувати процедури ухвалення рішень для того, щоб забезпечити здатність продуктивно і ефективно застосовувати європейське законодавство і в цілому гарантувати їхню ефективну співпрацю з установами Європейського Союзу.

Оскільки перелічені вище принципи належного державного управління сприймаються всіма державами — членами ЄС як обов'язкові, є всі підстави констатувати наявність загального Європейського адміністративного простору (EAS), про який згадувалося раніше.

EAS передбачає запровадження та застосування набору стандартів діяльності у сфері державного управління, які визначаються законом і використовуються на практиці через відповідні процедури і механізми підзвітності. У багатьох державах — членах ЄС ці принципи, як правило, встановлено конституцією і деталізовано у низці адміністративних і органічних законів, зокрема законах про державну службу, про адміністративні процедури, про адміністративний процес і судовий розгляд, про бюджет, а також у постановах або інших підзаконних актах про механізми підзвітності (внутрішній контроль, зовнішній аудит, омбудсман тощо). Більшість цих принципів було визначено національними судами й адаптовано ними до специфічних життєвих ситуацій.

Європейський Союз як інституційна структура зацікавлений у єдиній системі адміністративного права, яка не обов'язково має складатися з ідентичних адміністративних норм усіх держав — членів. Швидше вона має бути системою, яка об'єднує різні правові системи, що ґрунтуються на однакових принципах та керуються ними. Ці правові системи, зі свого боку, обстоюють дуже близькі цінності і уповноважують адміністративну систему ЄС діяти таким чином, щоб не створювати підґрунтя для будь-яких суперечностей між адміністративними системами держав — членів.

¹³ Директива Європейського Парламенту і Ради 2004/18/ЄС від 31 березня 2004 р. — Official Journal L 134, 30/04/2004. — Р. 0114–0240.

¹⁴ Європейський Союз: консолідовані договори /За ред. В.І. Муравйова. — К.: Port-Royal, 1998. — 206 с.; Ніццький договір та розширення ЄС / За наук. ред. С.В. Шевчука. — К.: Логос, 2001. — 196 с.; Европейское право: Учебник для студ. вузов / Московский гос. ин-т международных отношений (ун-т) МИД РФ; Институт европейского права / Л.М. Энтин (отв. ред.), А.А. Наку, С.В. Водолагин, Г.П. Толстопятенко и др. — М.: НОРМА, 2002. — 700 с.



Отже, для цього Європейський Союз використовує дуже ефективний засіб досягнення результату — уніфіковану систему принципів належного управління, загальну для всіх держав — членів, зважаючи одночасно на те, що всі новації в адміністративному праві повинні будуватися у руслі захисту основних прав і свобод людини.

Підкреслимо, що головну роль у інтегруванні національних адміністративних норм відведено Суду ЄС, що має покладатися на встановлені загальні принципи адміністративного права, створені і вдосконалені національними судами держав — членів ЄС. Суд ЄС, вивчивши практику національних судів, визначає і формулює узагальнені адміністративні принципи, що є обов'язковими для всіх держав — членів як таких, а також для їх громадян у процесі застосування законодавства Європейського Союзу. До того ж, у багатьох випадках інтерпретація Судом ЄС певних положень законодавства ЄС призводить до модифікації розуміння принципів адміністративного права тією чи іншою державою — членом.

Можна стверджувати, що Судом ЄС розроблено загальний *acquis* принципів адміністративного права. Таким чином, мета, поставлена ЄС стосовно ЕАС, досягається шляхом запровадження і застосування зобов'язуючих заходів, які працюють ефективніше, ніж будь-які інші ініціативи, рекомендації або заходи, що мають незобов'язуючий характер.

Розуміння загальних підходів Європейського Союзу до функціонування системи управління в єдиному для держав-членів правовому та економічному просторі важливе для сьогоденної України, яка заклопотана вдосконаленням адміністративної системи держави в цілому і створенням системи адміністративної юстиції зокрема. Управляти державою належним чином в інтересах її громадян заради забезпечення стабільного розвитку і добробуту — ідея не лише нова, а й, як свідчить практика, не проста; причому не тільки для відродженої української демократії.

*Стаття рекомендована до друку відділом міжнародного права
та порівняльного правознавства Інституту законодавства Верховної Ради України*

