

Червякова Т. А.
**ЕВРОПЕЙСКОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРОСТРАНСТВО
И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ
ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА
И СТРАН-КАНДИДАТОВ**

Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030 Минск, Беларусь, *kafedra_gu@bsu.by*

Впервые понятие Европейского административного пространства (далее – ЕАП) было употреблено в материалах Программы SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*)¹. Данная программа создана в 1992 г. и является совместной инициативой OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*)² и Европейского союза (далее – ЕС). Ее целью является улучшение государственного управления и, как следствие, поддержка социально-экономического развития страны путем наращивания потенциала государственного сектора, усиления горизонтального управления и улучшения разработки и реализации реформ государственного управления.

В 2014 г. Европейская комиссия определила объем реформы государственного управления, охватывающий шесть основных областей:

- 1) стратегия реформы государственного управления;
- 2) политика развития и координации;
- 3) государственная служба и управление человеческими ресурсами;
- 4) ответственность;
- 5) оказание услуг;
- 6) управление государственными финансами.

Принципы государственного управления были разработаны SIGMA в тесном сотрудничестве с Европейской комиссией для определения подробных требований к хорошо функционирующему государственному управлению в каждой из этих основных областей. Хотя общие критерии надлежащего управления универсальны, SIGMA разработала более адаптированные принципы для стран-кандидатов в ЕС и потенциальных кандидатов, а также более общие принципы, подходящие для более широкого круга стран, включая те, которые работают с ЕС в рамках Европейской политики соседства (*European Neighbourhood Policy; ENP*).

SIGMA проводит обзоры на соответствие принципам государственного управления стран-кандидатов на вступление в ЕС и потенциальных кандидатов с 2015 г. Комплексные отчеты о мониторинге были подготовлены в 2015 и 2017 гг., в то время как более целевые обзоры проводились в 2016 и 2019 гг. В этих обзорах анализировалась эффективность каждой страны в области реформы государственного управления, устанавливались значения для показателей и предлагались рекомендации по реформе. Проверки соблюдения принципов государственного управления также проводились в

¹ Поддержка совершенствования управления и менеджмента

² Организации экономического сотрудничества и развития

некоторых странах-партнерах на основе интересов и инициативы каждой отдельной страны. Так, в 2015 г. был подготовлен отчет в отношении Молдовы, в 2018 г. – Грузии и Украины, в 2019 г. – Армении [1].

В 1998 г. в публикации SIGMA № 23 «Preparing Public Administrations for the European Administrative Space» («Подготовка публичной администрации к Европейскому административному пространству») было констатировано возникновение ЕАП [2]. В 1999 г. вышла публикации SIGMA № 27 «European Principles for Public Administration» («Европейские принципы государственного управления») [3]. В данной публикации была сделана попытка определить стандарты, которым должны соответствовать страны-кандидаты в члены ЕС, чтобы сблизить уровень своего государственного управления с тем, который существует в государствах – членах ЕС.

В публикации SIGMA № 27 отмечается, что страны Центральной и Восточной Европы, желающие вступить в Европейский союз, должны провести реформы государственного управления, чтобы соответствовать Копенгагенским и Мадридским критериям приобретения членства в Европейском союзе. При этом отмечается, что на большинство сфер государственного управления распространяется действие *acquis communautaire* (т. е. всего свода законодательства Европейского сообщества).

В различных сферах законодательства цели и содержание реформ достаточно ясны. Странам-кандидатам необходимо перенести законодательство ЕС во внутреннюю правовую систему, а затем реализовать и обеспечить его соблюдение. Однако не существует *acquis communautaire* для установления стандартов горизонтальных систем управления или национальных государственных администраций. Отсутствие общего законодательства ЕС в области государственного управления и административного права создает серьезную проблему для стран-кандидатов. Цели и направления реформы государственного управления в свете их вступления в ЕС менее четкие.

Тем не менее среди демократических государств сложился общий консенсус по ключевым компонентам надлежащего управления. Эти компоненты включают в себя верховенство правовых принципов надежности, предсказуемости, подотчетности и прозрачности, а также техническую и управленческую компетенцию, организационный потенциал и участие граждан. Несмотря на отсутствие *acquis communautaire*, этот консенсус основывается на установленных принципах государственного управления, разделяемых государствами – членами ЕС с разными правовыми традициями и разными системами управления. С течением времени эти принципы были определены и уточнены в судебной практике национальных судов и впоследствии в судебной практике Европейского суда.

Правовые системы государств – членов ЕС проходят процесс постоянного сближения в различных областях под влиянием законодательства ЕС, в том числе посредством законодательной деятельности институтов Сообщества и прецедентного права Европейского суда. Концепции права ЕС внедряются в национальные системы посредством

установления прямого действия нормативных актов или директив, которые сначала должны быть перенесены в национальное законодательство. Нормативные акты и директивы имеют прямое влияние на административные системы государств-членов и могут привести к важным изменениям в правовых принципах, применимых к государственному управлению в конкретном политическом секторе [3, р. 14].

Практика Европейского суда может устанавливать принципы более общего характера. Во многих случаях именно толкование соответствующих положений законодательства ЕС Европейским судом приводит к изменениям в понимании принципов административного права в государстве-члене. Это свидетельствует о своего рода европеизации административного права. Все это демонстрирует появление ЕАП, которое в основном касается основных институциональных механизмов, процессов, общих административных стандартов и показателей государственной службы [3, р. 15].

В сфере права европейского сообщества Европейский суд определил большое количество принципов административного права, сославшись на общие принципы административного права, характерные в настоящее время для государств – членов ЕС. Особо важными из них, которые должны применяться всеми государствами – членами ЕС на национальном уровне при применении права ЕС, среди прочего являются: принцип управления через закон; принципы соразмерности, правовой определенности, защиты законных ожиданий, недопущение дискриминации, право на слушание в процедурах принятия административных решений, обеспечительные меры, справедливые условия доступа граждан к административным судам, внедоговорная ответственность государственной администрации. В публикации SIGMA № 27 эти принципы были систематизированы и среди них выделены следующие группы:

- 1) достоверность и предсказуемость (правовая определенность);
- 2) открытость и прозрачность;
- 3) подотчетность;
- 4) эффективность и результативность.

Из них могут быть выведены остальные принципы [3, р. 8–9].

Надежность и предсказуемость. Ряд принципов и механизмов административного права работают в пользу надежности и предсказуемости (также называемой правовой определенностью или юридической безопасностью) действий и решений государственной администрации. Все эти принципы направлены на искоренение произвола в ведении государственных дел. *Верховенство закона (Rechtsstaat, État de droit)* – это многосторонний механизм надежности и предсказуемости. Он предполагает принцип «управления через закон». По сути, 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 беспристрастно применяются ко всем, кто попадает в рамки их применения. Акцент делается на нейтральности и универсальности такого применения (принцип

недискриминации). Государственная администрация должна принимать решения в соответствии с установленными правилами и критериями толкования, установленными судами, игнорируя любые другие соображения. Верховенство закона противостоит произволу власти, кумовству и другим отклонениям. Верховенство закона требует строгой иерархии правовых норм, применяемых независимыми судами, а также принципа, согласно которому государственный орган, как правило, не наделен полномочиями противоречить общим правилам, которые изложены и опубликованы в конкретном регуляторном решении. С верховенством закона связано понятие правовой компетенции. Государственные органы могут принимать решения только по вопросам, находящимся в их юрисдикции. При этом государственный орган наделяется не только правом принимать решения по соответствующему вопросу, но и на него возлагается обязанность брать на себя ответственность за принятое решение. Решение, принятое органом без правовой юрисдикции, является недействительным и будет объявлено недействительным судом.

Надежность и предсказуемость государственного управления не должна противоречить *административной дискреции* (*freies Ermessen, pouvoir discrétionnaire*). Дискреционные решения принимаются по вопросам, по которым законодательством предоставлена лицу, принимающему решения, определенная свобода выбора. Дискреционные решения необходимы, поскольку закон не может предусмотреть все обстоятельства, которые могут возникнуть в будущем. Суды разработали правовую доктрину административного усмотрения, которая содержит различные принципы, регулирующие и ограничивающие осуществление дискреционных полномочий. Среди этих принципов есть те, которые заставляют администрацию действовать добросовестно, разумно отстаивать публичные интересы, следовать справедливым процедурам, соблюдать требование равного обращения и учитывать понятие соразмерности. Другими словами, законная дискреция не может действовать без общих принципов административного права, поскольку они образуют своего рода противовес дискреционным полномочиям, возложенным на государственную администрацию.

Еще одним принципом, действующим в пользу надежности и предсказуемости, является принцип соразмерности. Административные меры должны быть соразмерны цели, преследуемой законом, без лишения граждан большего, чем это строго необходимо для достижения этой цели. Соразмерность связана с разумностью. Это также означает, что строгое применение закона является нарушением закона, если это может привести к непредвиденным последствиям.

Принцип процессуальной справедливости означает использование процедур, гарантирующих точное и беспристрастное применение закона, а также внимание к социальным ценностям, таким как уважение к людям и защита их достоинства. Одним из примеров процессуальной справедливости является положение, согласно которому никто не может быть ущемлен в

своих правах и интересах, если он не ознакомлен с рассматриваемыми фактами и проблемами и не выслушан с соблюдением соответствующей процедуры. Уведомление заинтересованных сторон об административных действиях также является неотъемлемой частью справедливости.

Своевременность действий органов государственного управления поддерживает принципы предсказуемости и надежности. Задержка государственной администрации в принятии решений и принятии мер может вызвать разочарование, несправедливость или серьезный ущерб как публичным, так и частным интересам. Задержка может быть результатом нехватки ресурсов или отсутствия политической решимости. Но часто это связано с неэффективностью и некомпетентностью государственных служащих. Правовые нормы могут помочь решить проблему, установив четкие временные рамки, в которые должны быть выполнены действия. С другой стороны, государственная служба со схемой приема на работу, основанной на заслугах, и регулярным обучением, может помочь в решении этих проблем.

Профессионализм и профессиональная честность на государственной службе подкрепляют представления о надежности и предсказуемости государственного управления. Профессиональная добросовестность государственной службы основана на понятиях беспристрастности и профессиональной независимости. Беспристрастность означает отсутствие предвзятости. В государственном управлении предвзятость означает склонность к определенному результату при оценке ситуации, в результате чего причиняется неоправданный или несправедливый ущерб общим интересам или правам других заинтересованных сторон. Правовые положения, запрещающие государственным служащим участвовать в принятии решений, затрагивающих вопросы, в которых они могут иметь личный или имущественный интерес, призваны укрепить ценность беспристрастности. Система государственной службы, в которой государственные служащие имеют специальный статут, регулирующий их право на карьерный рост, четко устанавливающий их права и обязанности, обеспечивающий справедливый и пропорциональный уровень заработной платы, информация о котором находится в открытом доступе, а также разумные дисциплинарные меры, делает государственных служащих менее уязвимыми для коррупции, принуждения и лести. Как было сказано выше, профессиональная честность способствует надежности и предсказуемости государственного управления. Тем не менее независимость государственной службы не означает абсолютного права на свободу суждения или мнения. Необходимо соблюдать профессиональные стандарты и соблюдать правовые нормы, а также найти баланс между независимостью и лояльностью законно правящему правительству.

Открытость и прозрачность. Открытость предполагает, что администрация доступна для внешнего контроля, в то время как прозрачность предполагает, что ее можно «увидеть насквозь» с целью проверки и надзора. Открытость и прозрачность позволяют, с одной стороны,

любому, кого затрагивает административное действие, знать его основание, а с другой стороны, они упрощают контроль за административными действиями со стороны надзорных органов. Открытость и прозрачность также являются необходимыми инструментами для обеспечения верховенства закона, равенства перед законом и подотчетности.

Как правило, государственное управление должно быть прозрачным и открытым. Только в исключительных случаях может устанавливаться режим секретности или конфиденциальности, например, в вопросах, действительно затрагивающих национальную безопасность или аналогичные вопросы. Также личные данные не должны разглашаться третьим лицам.

Открытость и прозрачность в государственном управлении служат двум конкретным целям. С одной стороны, они защищают общественные интересы, поскольку снижают вероятность недобросовестного администрирования и коррупции. С другой стороны, они имеют важное значение для защиты прав личности, поскольку определяют причины административного решения и, следовательно, помогают заинтересованной стороне реализовать право на возмещение ущерба посредством апелляции. В административном праве существует несколько практических применений этих принципов. Так, административные действия должны быть мотивированы и осуществлены соответствующим компетентным органом. Публичные реестры должны быть общедоступными. Представители власти обычно должны представиться общественности. Государственные служащие должны соблюдать определенные ограничения в отношении доходов от частной деятельности, которые в любом случае должны быть раскрыты и разрешены заранее. Особенно важным для применения принципа открытости является обязанность государственных органов обосновывать свои решения.

Подотчетность. В административном праве это означает, что любой административный орган должен нести ответственность за свои действия перед другими административными, законодательными или судебными органами. Подотчетность также требует, чтобы ни один орган не был освобожден от проверки. Это может быть осуществлено с помощью различных механизмов, включая рассмотрение в судах, апелляцию в вышестоящий административный орган, расследование омбудсменом, проверку специальным советом или комиссией, рассмотрение парламентским комитетом и др. Подотчетность помогает увидеть, соблюдаются ли такие принципы, как верховенство закона, открытость, прозрачность, беспристрастность и равенство перед законом.

Надзор необходим для обеспечения подотчетности государственного управления, обеспечения того, чтобы административные органы использовали свои полномочия должным образом в соответствии с законом и следовали установленным процедурам. Институты и механизмы надзора отслеживают и проверяют действия государственных служащих. Целью надзора является оценка того, выполняют ли государственные органы свои функции эффективно, результативно и вовремя, соблюдаются ли соответствующие принципы и процедуры. Надзорные институты и

механизмы могут принимать различные формы: суды, прокуратура, омбудсмен, внутренний и внешний аудит, инспекции, органы, устанавливающие стандарты, парламентские комитеты, средства массовой информации и т. д. Все эти механизмы и институты нацелены на повышение эффективности верховенства закона, прозрачности, подотчетности, эффективности и действенности как ключевых принципов государственного управления и государственной службы. Они нацелены на защиту индивидуальных прав, а также общественных интересов, на повышение качества принятия решений и, наконец, на повышение надежности, правовой безопасности и легитимности государственного управления. Ни один другой современный социальный орган или институт не имеет такого количества и таких различных средств надзора и контроля, какие есть у государственной администрации.

Эффективность и результативность. Эффективность обычно представляет собой показатель, определяющий соотношение между задействованными ресурсами и достигнутыми результатами. Смежной категорией является результативность, которая заключается в обеспечении того, чтобы деятельность публичной администрации была успешной в достижении целей и решении общественных проблем, поставленных перед ней законом и правительством. Это требует анализа и оценки существующей государственной политики, а также оценки того, насколько хорошо она осуществляется публичной администрацией и государственными служащими. В недавних западноевропейских конституциях (например, Испании (1978 г.)), эффективность и результативность государственного управления были закреплены в качестве конституционных принципов наряду с более классическими принципами, такими как верховенство закона, прозрачность и беспристрастность. Государственные менеджеры часто рассматривают юридические процедуры как ограничения, мешающие эффективности. Следование установленным процедурам может противоречить экономному использованию средств и может отрицательно повлиять на соотношение между затратами и результатами административных действий. Этот конфликт вызывает большое количество проблем, для решения которых необходима разработка соответствующих институциональных и правовых решений.

Совокупность общих принципов государственного управления государств – членов ЕС составляет ЕАП. Оно включает набор общих стандартов для действий в рамках государственного управления, которые определены законом и применяются на практике с помощью процедур и механизмов подотчетности. Именно в таком контексте в публикации SIGMA № 27 понимается ЕАП в качестве особой части права ЕС. Хотя ЕАП не является согласованной частью *acquis communautaire*, оно должно служить ориентиром для реформ государственного управления в странах-кандидатах. Страны, подающие заявку на членство в ЕС, должны учитывать эти стандарты при разработке своих систем государственного управления.

Список использованных источников

1. Monitoring Reports [Electronic resource] // SIGMA : OECD. – Mode of access: <http://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>. – Date of access: 20.10.2020.

2. Preparing Public Administrations for the European Administrative Space / SIGMA Papers No. 23 [Electronic resource] // OECDiLibrary. – Mode of access: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kml6143zd8p-en.pdf?expires=1607858540&id=id&accname=guest&checksum=A6E4F0D226598D857352FABC662040CA>. – Date of access: 20.10.2020.

3. European Principles for Public Administration / SIGMA Papers No. 27 [Electronic resource] // OECDiLibrary. – Mode of access: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kml60zwd7h-en.pdf?expires=1607859983&id=id&accname=guest&checksum=BCBE122BE96F6D2974313E2834B003DF>. – Date of access: 20.10.2020.

Шевко Н. М.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПНОСТИ ЦИФРОВЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ ДЛЯ ЛЮДЕЙ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (ОПЫТ ЕС)

Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030 Минск, Беларусь, *kafedra_gu@bsu.by*

Люди с инвалидностью, пожалуй, единственный сегмент общества, который в большей степени выиграет от новых технологий в электронную эпоху. При этом среди людей с инвалидностью самый низкий уровень использования информационных технологий. В результате потенциальные преимущества использования компьютера и Интернета этой категорией лиц далеки от реализации. В то же время информационно-коммуникационные технологии (далее – ИКТ) и Интернет обладают огромным потенциалом для расширения жизненных возможностей и увеличения независимости людей с инвалидностью [1, с. 184].

В 1999 г. Комиссией Европейского союза (далее – Комиссия ЕС) была выдвинута политическая инициатива «Электронная Европа», призванная гарантировать то, что ЕС в полной мере выиграет от изменений, которые несет информационное общество, а также поможет улучшить качество жизни людей и защитить окружающую среду. Согласно одному из положений Комиссия намерена обеспечить развитие информационного общества, учитывая потребности людей с инвалидностью [2]. Кроме того, Хартия ЕС об основных правах 2000 г. признает и уважает право лиц с инвалидностью пользоваться мерами, направленными на обеспечение их независимости, социальной и профессиональной интеграции и участия в жизни общества [3, с. 3].