

Українська Академія державного управління при
Президентіві України

Центр досліджень адміністративної реформи

**ЄВРОПЕЙСЬЮ ПРИНЦИПИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Київ Видавництво
УАДУ 2000

УДК 34.084.1:061.1 ЄС
ББК 67.99(2) Є 24

Публікації SIGMA: № 27.

Організація економічного співробітництва і розвитку.
Париж.

Переклад здійснено з англійського тексту, який є офіційною версією цієї публікації під назвою: "EUROPEAN PRINCIPLES FOR PUBLIC ADMINISTRATION". SIGMA Papers: No. 27. Copyright OECD, 1996.

Видання цієї книжки частково фінансоване Канадською агенцією міжнародного розвитку за програмою Канадського Бюро міжнародної освіти.

The publication of this book was made possible, in part, through a grant provided by the Canadian International Development Agency under a programme managed by the Canadian Bureau for International Education.

Є 24 Європейські принципи державного управління / Пер. з англ.
О.Ю. Куленкової. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 52 с.

ISBN 966-619-007-9

У цьому виданні зроблена спроба визначити стандарти, яких повинні дотримуватися держави - кандидати до вступу до ЄС з тим, щоб налагодити свої системи державного управління відповідно до вимог ЄС. Це видання спирається на практичний досвід, набутий Програмою SIGMA під час проведення реформ у країнах Центральної і Східної Європи, зокрема вдосконалення державної служби та адміністративного контролю, та описує важливі засади методології, які застосовує SIGMA для оцінювання управлінського потенціалу держав-кандидатів.

Для державних службовців, наукових і практичних працівників, викладачів, докторантів, аспірантів, слухачів.

УДК 34.084.1:061.1 ЄС
ББК 67.99(2)

© Український переклад
О.Ю. Куленкової, 2000

ISBN 966-619-007-9

©Оригінал-макет.
Видавництво УАДУ,
2000

ПРОГРАМА SIGMA

Програма SIGMA - підтримка вдосконалення діяльності державних установ та управлінських систем у країнах Центральної та Східної Європи - є спільною ініціативою Центру співробітництва з країнами перехідної економіки ОЕСР (Організації економічного співробітництва та розвитку) та Європейського Союзу. Мета цієї ініціативи, що фінансується, переважно, програмою Європейського Союзу Phare, - підтримка зусиль з реформування державного управління у тринадцяти країнах, що перебувають на перехідному етапі розвитку.

Організація економічного співробітництва та розвитку є міжурядовою організацією, яка охоплює 29 демократичних країн із розвинутою ринковою економікою. Центр співробітництва з країнами, що не мають членства в ОЕСР, є приводом для надання країнам Центральної і Східної Європи та колишнього Радянського Союзу, які знаходяться у стані реформування, консультацій та іншої допомоги з економічних питань.

Програма Phare надає гранти країнам-партнерам із Центральної та Східної Європи до тих пір, поки вони не зможуть самостійно виконувати обов'язки, пов'язані з членством у Європейському Союзі.

Програми Phare і SIGMA охоплюють одні й ті ж країни: Албанію, Боснію-Герцеговину, Болгарію, Чеську Республіку, Естонію, колишню Югославську Республіку Македонія, Угорщину, Латвію, Литву, Польщу, Румунію, Словаччину і Словенію.

Створена у 1992 р., SIGMA підпорядковується Службі державного менеджменту при ОЕСР, яка надає інформацію та проводить експертний аналіз із питань державного менеджменту для тих, хто виробляє політику в країнах -членах ОЕСР, а також сприяє встановленню контактів та обміну досвідом між менеджерами державного сектора. Програма SIGMA забезпечує зацікавленим країнам доступ до багатого досвіду та бази даних аналітичної інформації і технічних знань у сфері державного управління, що були накопичені Службою державного менеджменту.

SIGMA має на меті:

> допомагати зацікавленим країнам у пошуку методів державного управління, спрямованих на підвищення адміністративної ефективності і сприяти дотриманню працівниками державного сектора демократичних цінностей, правових норм і правил професійної етики;

> сприяти створенню на рівні центральних органів влади структур для вирішення питань інтернаціоналізації та інтеграції до Європейського Союзу;

> підтримувати ініціативи Європейського Союзу та інших країн-донорів, спрямовані на допомогу зацікавленим країнам у реформуванні державного управління, а також сприяти координації дій країн-донорів.

Загалом дана ініціатива спрямована передусім на поліпшення міжурядового співробітництва. Це, зокрема, включає надання матеріально-технічної допомоги для створення комп'ютерних мереж, які об'єднують спеціалістів державного управління Центральної та Східної Європи між собою, а також із їхніми колегами в інших розвинутих демократичних країнах.

Діяльність SIGMA охоплює п'ять напрямів: стратегія розвитку державного управління; процеси вироблення політики, координації та регулювання; бюджетний процес і розподіл ресурсів; менеджмент державної служби; аудит та фінансовий контроль. Крім того, Відділ інформаційних послуг розповсюджує друковані та електронні матеріали з питань державного управління.

Авторські права OECD, 1998 р.

Заявки на тиражування та повний або частковий переклад надсилати на ім'я Голови видавничої служби ОЕСР за адресою: M. le Chefdu Service des Publications, OECD, 2, rue Andre-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Висловлені у цій публікації думки не є офіційними поглядами Комісії, країн - членів ОЕСР, а також країн Центральної та Східної Європи, які є учасниками програми SIGMA.

ЗМІСТ

ПРОГРАМ SIGMA	3
ПЕРЕДМОВА	7
КОРОТКИЙ ВИКЛАД	9
ВСТУП	11
ЧАСТИНА I	
Принципи адміністративного права та європейський адміністративний простір	14
1. Принципи адміністративного права	14
Надійність і передбачуваність	16
Відкритість і прозорість.....	20
Звітність	22
Ефективність і результативність.....	24
2. Європейський адміністративний простір	25
Поняття європейського адміністративного простору.....	27
Рушійні сили процесів з'єднання (зближення).....	29
Роль Європейського суду у виникненні спільного європейського адміністративного простору.....	32
Зближення адміністративних систем.....	33
ЧАСТИНА II	
Принципи адміністративного права та стандарти державної служби	36
1. Правові засади професійної державної служби: державні працівники чи державні службовці	36

<i>Схожі стандарти та умови, але різні моделі організації професійної державної служби</i>	37
2. Менеджмент державної служби в контексті "Управління на основі права"	43
<i>Професійні державні менеджери</i>	43
<i>Середовище "Управління на основі права"</i>	45
<i>Однорідний менеджмент державної служби</i>	46
ВИСНОВКИ	48

ПЕРЕДМОВА

У даному документі зроблена спроба визначити стандарти, яких повинні дотримуватися держави - кандидати до вступу до ЄС з тим, щоб налагодити свої системи державного управління відповідно до вимог ЄС. Цей документ спирається на практичний досвід, набутий Програмою SIGMA під час проведення реформ у країнах Центральної і Східної Європи, зокрема вдосконалення державної служби та адміністративного контролю, та описує важливі засади методології, які застосовує SIGMA для оцінювання управлінського потенціалу держав-кандидатів.

Попередній варіант цього документа було обговорено на першій зустрічі голів Державних Служб десяти країн - кандидатів до вступу до ЄС, що проходила у Відні у листопаді 1998 року. Ця зустріч сприяла започаткуванню проекту SIGMA, спрямованого на оцінювання управлінського потенціалу вищезазначених держав та, зокрема, їх зусиль щодо вдосконалення державної служби. До публікації остаточний варіант документа було розглянуто та обговорено учасниками Десятої зустрічі координаційної групи SIGMA, що відбулася у Празі 15-16 листопада 1999 року.

Цей документ підготовлено у Секретаріаті SIGMA; її основним автором є пан Франциско Кордона, радник з питань менеджменту державної служби, проте інші експерти також зробили вагомий внесок у його підготовку. SIGMA висловлює подяку професору Денису Галлігану, директору Центру соціально-правових студій Коледжу Уольфсона Кембриджського університету (Об'єднане Королівство); Жаку Зіллеру, професору юридичного факультету Інституту європейського університету у Флоренції (Італія); Юргену Шварцу, професору, директору Інституту публічного права Університету Альберт-Людвіга у Фрізбурзі (Німеччина) та пану Жаку Фурнієру, колишньому члену Державної Ради Франції та дійсному члену Вищої Ради Суддів Франції за їхній вагомий внесок, а також доктору Гельмуту Кітценбергу, колишньому директору Федеральної академії державного

управління Німеччини, та доктору Вольфгангу Рушу, професору конституційного права Інституту державного управління Землі Північний Рейн Вестфалія (Німеччина) за їхні слушні зауваження.

Відповідальність за публікацію несе Генеральний Секретаріат ОЕСР.

SIGMA-OECD
2, rue Andre-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France
Tel. (33.1) 45 24 79 00;
Fax (33.1) 45 24 13 00
e-mail: sigma.contact@oecd.org
<http://www.oecd.org/puma/sigmawgh>

КОРОТКИЙ ВИКЛАД

Країнам Центральної і Східної Європи, що стали кандидатами на вступ до ЄС, необхідно реформувати свої системи державного управління відповідно до критеріїв визначених у Копенгагені та Маастрихті. Більшість аспектів роботи уряду підпадають під *acquis communautaire* (тобто, цілий звід законів Європейського Союзу). Різні області *acquis* визначають цілі та сутність реформ досить зрозуміло. Державам-кандидатам необхідно трансформувати законодавство Європейського Союзу у внутрішні правові системи, і лише після цього запроваджувати та дотримуватися його. Проблеми і затримання у запровадженні законодавства виникають головним чином через відсутність належного потенціалу.

У *acquis communautaire* немає нормативів щодо горизонтального устрою національних систем управління, ось чому цілі та орієнтири реформування державного управління з перспективою вступу до ЄС залишаються нечіткими. Проте з часом у демократичних країнах було досягнуто загальної згоди щодо ключових складових досконалого управління. До них належать: принципи верховенства права, надійності, правової впевненості, звітності та прозорості, а також достатня організаційна спроможність і залучення до управління громадян. Незважаючи на відсутність *acquis communautaire* у цій галузі, за допомогою існуючого консенсусу було визначено принципи державного управління однакові для усіх держав - членів ЄС, які відрізняються своїми правовими традиціями та адміністративним устроєм. Із часом ці принципи вдосконалювалися та розвивалися завдяки судочинству національних судів, згодом й Європейського суду.

Єдині принципи державного управління для держав - членів Європейського Союзу створили підвалини для "Європейського адміністративного простору" (ЄАП). ЄАП складається із спільних стандартів для здійснення державного управління, які визначаються законом і запроваджуються через систему заходів, процедур та механізмів звітності. Країнам, що воліють членства у ЄС, слід зважати на ці стандарти,

удосконалюючи свої системи державного управління. Хоча ЄАП не є складовою *acquis communautaire*, країни-кандидати повинні спиратися на них при реформуванні систем державного управління. Щодо держав - членів ЄС, вищезазначені стандарти увійшли до конституцій цих країн, відображені та запроваджені через низку нормативно-правових документів адміністративного права, наприклад, законів про адміністративні процеси, процедури і правила, законів про свободу інформації та про державну службу.

Ступінь готовності та здатність держави запозичувати і дотримуватися вищезазначених принципів державного управління та діяти за стандартами ЄАП свідчить про потенціал національної системи державного управління ефективно запроваджувати *acquis communautaire* за критеріями, визначеними Європейською Радою у Копенгагені та Мадриді. Саме на цьому ґрунтуються висновки заключної частини цього документа.

У другій частині документа державна служба розглядається у контексті ЄАП. Автори намагаються краще роз'яснити існуючі зв'язки між управлінням державною службою та діяльністю державних службовців, з одного боку, і загальними принципами досконалого управління та управлінськими стандартами ЄАП, - з другого. Висновки цієї частини переконують, що державні службовці це не просто працівники державного сектора, вони відіграють важливу конституційну роль. Тому для регулювання відносин між державою, державними інституціями та державними службовцями недостатньо лише трудового законодавства.

ВСТУП

Членство у ЄС передбачає, що кожна адміністративна одиниця або галузь виробництва держави - члена ЄС поважає *acquis communautaire*. Наприклад, якщо держава-кандидат на вступ до ЄС намагається зберегти свою молочну промисловість, остання має відповідати усім вимогам *acquis*. Інакше, ця промислова галузь не зможе експортувати свою продукцію іншим членам Союзу. Фактично, вона навіть не матиме права доставляти свою продукцію на свій внутрішній ринок.

Національні органи державного управління країн - членів ЄС запроваджують і дотримуються *acquis communautaire*. Цього ж повинні прагнути держави - кандидати до ЄС: дотримуватися загальних принципів досконалого управління і відповідати адміністративним стандартам, встановленим ЄС. Зрозуміло, що запровадження *acquis* в адміністративній сфері залежить не тільки від інституційного потенціалу відповідної галузі та наявних ресурсів. У цілому, горизонтальні структури системи управління держави-кандидата також повинні відповідати вимогам ЄС, оскільки вони є ключовими і забезпечують надійне функціонування загальної системи державного управління, включаючи різні галузі *acquis*. Успішне запровадження законодавства та його дотримання залежить від горизонтальних підрозділів і складових системи управління, до яких, наприклад, належать адміністративні процедури та механізми, що забезпечують додержання стандартів ЄС у державній службі.

Відсутність в ЄС загального законодавства у галузі державного управління та адміністративного права створює проблему для держав-кандидатів, від яких вимагається створити такі адміністративні системи та інституції державного управління, які б могли запозичити, запровадити та дотримуватися *acquis* за принципом "обов'язковість результатів" ("*obligation de resultat*"). Держави-кандидати повинні відповідати критеріям членства у ЄС, які були затверджені Європейською Радою у Копенгагені, Мадриді та Люксембурзі. Крім того, прогрес держав-кандидатів буде визначатися за

вищевказаними критеріями, тобто за термінологією Постійних Звітів Європейської комісії, залежно від їх "адміністративної та судочинної здатності застосовувати *acquis*"; іншими словами - їхній прогрес оцінюватиметься за європейськими адміністративними стандартами.

Зважаючи на вищезазначене, цей документ описує Європейський адміністративний простір (ЄАП) як специфічну галузь адміністративного права. ЄАП - це метафора, яка має практичні наслідки для держав - членів ЄС та охоплює *inter alia*, принципи адміністративного права як набір критеріїв, обов'язкових для використання державами-кандидатами у їх намаганнях досягти розвитку управлінського потенціалу, як того вимагає членство у ЄС. ЄАП є поступовим процесом з'єднання національних адміністративних норм з управлінською практикою держав - членів ЄС, поштовхом до якого є різноманітні чинники: економічний тиск з боку громадян і підприємств, регулярні та тривалі взаємовідносини між посадовими особами різних держав - членів ЄС та, особливо, судочинство Європейського суду.

Незважаючи на те, що конституції та закони містять загальні принципи і визначають стандарти для управлінських заходів, саме суди виробляють і удосконалюють ці стандарти, тобто визначають рівень прийнятності практичних заходів державного управління у кожному конкретному випадку. Традиційно стандарти управлінської діяльності визначалися та вдосконалювалися суверенними державами у своїх власних національних межах. Вони виникали як результат національного конституційного устрою, законодавчої діяльності національного парламенту, рішень національних органів влади та національних судів. У межах ЄС ці процеси все більше набувають наднаціонального характеру і тому для держав - членів Європейського Союзу зрозумілою є вимога дотримання спільних обов'язкових управлінських стандартів, визначених Європейським судом для всієї Європи та кожного з членів ЄС.

Проте узгодження та гармонізація стандартів державного управління не означає уніфікації систем і засад державного управління у країнах ЄС. Важливо наголосити, що національні системи державного управління, незалежно від свого устрою, повинні визнавати та дотримуватися стандартів, однакових для держав - членів ЄС.

Цей документ, в якому описані принципи адміністративного права, визначені Європейським судом, який фактично встановив стандарти для державного управління, має на меті такі цілі:

- *по-перше*, визначити і забезпечити критерії за якими держави-кандидати могли б здійснювати реформи в галузь державного управління;

- *по-друге*, запропонувати віхи за якими можна буде оцінювати прогрес;

- *по-третьє*, кінцева мета цього документа - допомогти державам-кандидатам у досягненні критеріїв у державному управлінні, які були встановлені під час зустрічей у Копенгагені та Мадриді і які є обов'язковою вимогою до вступу до ЄС.

Частина 1

Принципи адміністративного права та європейський адміністративний простір

1. Принципи адміністративного права

Незважаючи на те, що зміст та поняття адміністративного права відрізняються у різних національних системах державного управління, можна дати таке загальне визначення: *адміністративне право* - це набір принципів і правил, що застосовуються до організації та менеджменту системи державного управління, а також регулюють відносини між адміністративною системою та громадянами¹.

Принципи адміністративного права, які встановлюють стандарти у роботі державних службовців та спрямовують їхню поведінку, зазвичай, "розпорошені" по різних нормативно-правовим документам., включаючи конституцію, кілька законів, прийнятих парламентом, спеціальні нормативні акти (делеговане законодавство), а також базуються на звичасвому праві, тобто судових справах, викликаних позовами у галузі державного управління. Серед багатьох інших країн таку ситуацію спостерігаємо у Бельгії, Франції, Греції, Ірландії, Об'єднаному Королівстві. Проте інша група країн здійснила загальну кодифікацію адміністративних процедур з метою об'єднати та спробувати систематизувати вищезазначені принципи. Це мало місце в Австрії (починаючи з 1925 р.), Угорщині (1957), Іспанії (1958), Польщі (1960), Німеччині (1976), Болгарії (1979), Данії (1985), Португалії (1991), Нідерландах (1994).

Адміністративні принципи, про які йдеться, - це не просто ідеї, що спираються на добру волю; вони вмуровані в організаційних структурах і відображені в адміністративних процедурах на усіх рівнях. Працівники державного сектора зобов'язані дотримуватися цих правових принципів, що забезпечується незалежними контрольними органами,

¹Див.: Ziller J. Administrations comparees: Les systemmes politico-adnunistratifs de l'Europe des Douze. - Montchrestien, Paris, 1993; Schwarze J. Europaisches Verwaltungsrecht. - Nomos. Baden-Baden, 1988.

системами правосуддя, судочинства та парламентського нагляду, а також через надання можливостей для проведення слухань та відшкодування як фізичним, так і юридичним особам.

У галузі європейського права, посилаючись на загальні правові принципи адміністративного права, спільні для держав - членів ЄС, Європейський суд визначив велику кількість принципів адміністративного права. Серед найважливіших принципів, які було визначено юрисдикцією Європейського суду та які усі держави - члени ЄС повинні поступово впроваджувати в межах застосування права ЄС, можна виділити.¹

- *принципи управління на основі права;*
- *принципи пропорційності, правової впевненості, захисту законних очікувань, відсутності дискримінації;*
- *право на проведення слухань під час процесу прийняття адміністративних рішень, на одержання допомоги протягом перехідного періоду;*
- *справедливі умови доступу до адміністративних судів, відповідальність державного управління незалежно від укладання контракту*².

Спробуємо систематизувати спільні для країн Західної Європи принципи адміністративного права. Одержемо наступні групи:

- 1) надійність і можливість прогнозування (правова впевненість);
- 2) відкритість і прозорість;
- 3) звітність;
- 4) ефективність і результативність. Інші принципи походять від вищезазначених³.

Інколи буває важко дати визначення принципам адміністративного права і державній службі. Часто в деяких випадках вони суперечать одне одному. Ефективність важко поєднати з дотриманням відповідних процедур; урядова професійна лояльність ніби ворогує з професійною доброчесністю та політичною нейтральністю, а свобода дій у прийнятті рішення може суперечити верховенству права тощо.

² Див.: *Schwarze J. Europaisches Verwaltungsrecht. - Nomos, Baden-Baden, 1988;*

Англійська версія: *European Administrative Law. - London, 1992.*

³ Див.: *SIGMA Papers #26 Sustainable institutions for European Union Membership / OECD. - Paris, 1998 - P 10*

Природа адміністративного права є однією з причин для існування значної кількості невизначених понять в адміністративному праві та положень про державну службу. Вона також пояснює, чому національні суди та Європейський суд часто залучають до розв'язання конфліктів і постійного удосконалення доктрини, яка з часом змінюється.

Можливо, намагання чітко визначити межі принципів адміністративного права можна вважати непотрібним і навіть шкідливим. У процесі законотворчості, коли робилися такі спроби як правило у вигляді дуже конкретних казуїстичних визначень, кінцевим результатом була ще більша плутанина. Нерозуміння у цій царині легко переходить у несправедливість. Хибні спроби забезпечити детальність у регулюванні таких невлених справ призводить до непослідовності та протиріч. Протиріччя та розбіжності також викликають труднощі у впровадженні в життя цих принципів. Щодо законотворчої діяльності, то можливо, більш доцільно залишити прогалину, невизначеність, яка завдяки своїй податливості та гнучкості допоможе у критичних ситуаціях. З погляду державного службовця, то для державних органів більш розумно покладатися на здоровий глузд і спиратися на узагальнений досвід звичаєвого права.

Надійність і передбачуваність

Кілька принципів і механізмів адміністративного права працюють на забезпечення надійності та передбаченості (правову впевненість або юридичну безпеку) державно-адміністративних заходів та управлінських рішень. Усі ці принципи мають на меті викоринення свавільності у вирішенні державних справ.

Верховенство права є багатостороннім механізмом забезпечення надійності та передбаченості, який базується на принципі "управління за законом". Сутність верховенства права в тому, що органи державного управління повинні виконувати свої функції та зобов'язання відповідно до законодавства. Державні органи влади приймають рішення дотримуючись загальних правил і принципів, неупереджено ставлячись до будь-кого, хто підпадає під сферу їх повноважень. Слід наголосити на нейтральності та узагальненості такого підходу (принцип недискримінації). Органи

державного управління ухвалюють рішення відповідно до затверджених правил, а також до вироблених судовою практикою тлумачення, не звертаючи уваги на будь-які інші чинники. Верховенство права протидіє свавіллю (упередженості) у використанні влади в своїх інтересах, кумівству та іншим відхиленням. Верховенство права вимагає чіткої ієрархії законів і правил, дотримання яких забезпечується незалежними судами, а також передбачає, що зазвичай органи державної влади не мають повноважень щодо дій всупереч затвердженим та оприлюдненим за спеціальним нормативно-регулятивним рішенням загальним правилам⁴.

Застосування принципу верховенства права пов'язане з поняттям *правової компетенції*. Державні органи можуть приймати рішення тільки з тих питань, що знаходяться у сфері їхньої юрисдикції. У цьому контексті, компетенція означає формально висловлені та юридичне закріплені повноваження щодо прийняття рішень у певній сфері або з конкретного суспільного питання, що не тільки надає можливість державному органу ухвалювати рішення, але також зобов'язує його взяти на себе відповідальність. Компетентний державний орган не може відмовитися від цього. У такому контексті, юрисдикція (або компетенція) дорівнює відповідальності. Поняття компетенції означає, що рішення, прийняте органом, не наділене відповідальною юрисдикцією, вважається нечинним і буде визначене таким у суді.

Надійність і передбачуваність державного управління не обов'язково заперечує можливість *вияву адміністративної волі (свободи дій)*. У державному управлінні, свобода дій та свавілля є цілком різними поняттями. Виявлення адміністративної волі спостерігається тоді, коли в діючих правових межах особи, які приймають рішення, мають можливість вибору. Право діяти на власний розсуд не означають незаконних дій. Власний розсуд у прийнятті рішень необхідний, оскільки закон не може передбачити всіх обставин, що можуть виникнути у майбутньому. Органи державної влади можуть отримати формально висловлений і юридичне закріплений дозвіл на ухвалення рішення на свій розсуд.

⁴ Preeminence des actes reglementaires sur les actes individuels d'une meme autorite publiques. (Вважається, що ця доктрина має французьке походження)

Суди розробили правову доктрину виявлення адміністративної волі, що складається з різних принципів, які регулюють та обмежують управлінську волю.

До них належать принципи, що зобов'язують систему управління діяти "з благими намірами", розумно, раціонально, на користь суспільству; дотримуватися існуючих процедур і однакового ставлення до усіх; поважати принцип пропорційності. Іншими словами, законе виявлення адміністративної волі можливе тільки на тлі загальних принципів адміністративного права, тому що вони створюють певну протидію свободі дій, якою наділяється державне управління⁵.

Ще одним принципом, що сприяє надійності та передбачуваності, - є правовий принцип пропорційності. Він означає, що відповідно до закону, адміністративні заходи мають бути пропорційно вимогливими, тобто не вимагати від громадян більше, ніж необхідно для досягнення мети. Пропорційність схожа на раціональність. Пропорційність також означає, що застосовувати певне законодавство у тих випадках, коли вищезазначені дії можуть призвести до наслідків, не передбачуваних законом, незаконно. Таку ситуацію можна розцінити як зловживання адміністративною владою. Пропорційність набуває особливого значення, коли йдеться про питання експропріації або видання ордеру (compulsory purchasing orders), який позбавляє осіб права на власність на користь суспільних інтересів. Поняття пропорційності розроблялось Європейським судом на основі підходів, опрацьованих правовою системою Німеччини та увійшло до більшості європейських систем державного управління через канали європейського права⁶.

Один із принципів, що діє на підтримку "управління за законом" є принцип *процедурної справедливості*⁷, за

⁵ Див.: Документи Європейського суду. - Case Technische Universitat Munchen, 1991. - £CR- 1 - 5469.

⁶ Див.: Ziller J. Le preincipe de proportionatite en droit administratif et droit cominunitaire/Actualitejuridique, droit administratif, numero special, juin, 1996. - P.185-188.

⁷ Даний принцип є широко визнаним у законодавстві Європейського Співтовариства.

Див.: SchwarzeJ The Procedural Guarantees in the Recent Case Law of the European Coun of Justice / Essays in Honour of Henry G. Schermers. - Vol. II. - Dordrecht Boston, 1994. - P 487 ff.

яким процедури повинні гарантувати акуратне і неупереджене застосування закону та приділити відповідну увагу суспільним цінностям, таким, наприклад, як повага до людини або захист її достоїнств. Конкретним застосуванням принципу процедурної справедливості буде таке правило: неможливо порушувати права та інтереси жодної особи, не ознайомивши її з фактами та проблемами, які спричинили певні дії, та не вислухавши її думки згідно з існуючою процедурою. Правило заздалегідь повідомляти зацікавлені сторони про адміністративні заходи, що плануються, також пов'язане із принципом справедливості.

Свочасність функціонування державного управління діє на підтримку принципів надійності та передбачуваності. Затримання у прийнятті рішень і застосуванні необхідних заходів може викликати розчарування та розлад, або ж може зашкодити суспільним та особистим інтересам. Затримання може бути викликане нестачею ресурсів або браком політичної волі. Проте часто воно спричинено неефективністю та низькою кваліфікацією державних службовців. Закони можуть допомогти у вирішенні проблеми, якщо чітко зазначатимуть часові межі для виконання завдань або вирішення проблем. Відбір державних службовців на державну службу за їхніми професійними якостями та регулярне підвищення їхньої кваліфікації сприятиме зменшенню некомпетентності та збільшенню надійності державного управління.

Професіоналізм і професійна доброчесність державної служби "працюють" на надійність і передбачуваність державного управління. Професійна доброчесність державної служби ґрунтується на поняттях неупередженості та професійної незалежності. Неупередженість передбачає відсутність необ'єктивного ставлення, яке у царині державного управління означає наявність в оцінюванні ситуації схильності до певного рішення, що спричиняє невиправдане і несправедливе ушкодження інтересів суспільства або порушення прав заінтересованих сторін. Часто його можна порівняти з упередженням або хибним судовим рішенням. Правові положення, які забороняють державним службовцям брати участь у прийнятті рішень у справах, в яких вони заінтересовані або представляють інтереси будь-якої сторони, мають на меті посилити вагомість неупередженості.

Відсутність професійної незалежності асоціюється з посадовою особою, яка немає незалежної думки та суджень, що гальмує належний розгляд справи. Хабарництво, переслідування, неконтрольовані політичні амбіції та необмежене бажання просунути по службі є найпоширенішими причинами втрати незалежності. Хабарництво призводить до втрати незалежності через незаконне збагачення (отримання вигоди). Переслідування породжує втрату незалежності через страх. Політичні амбіції або професійна заздрість може зробити державного службовця залежним від лестощів, змусити його сліпо виконувати побажання начальників, взагалі утримуватися від власних суджень та дій.

Ті системи державної служби, в яких призначення на посаду та просування по службі здійснюється головним чином на основі політичного патронату або протекціонізму, шкодять професійній доброчесності більше ніж системи, побудовані за принципом професійних якостей і заслуг. Системи державної служби, які мають спеціальні статuti, що регулюють права державних службовців у просуванні по службі, чітко окреслюють права та обов'язки останніх, забезпечують справедливий, відкритий і добре врегульований рівень заробітної плати, а також надійну систему дисциплінарних заходів, краще захищають державних службовців від корупції, примушення та лестощів і суттєво впливає на професійну порядність. Проте зазначимо, що незалежність державної служби не означає абсолютного права на вільні судження та думки. Існують професійні стандарти, яких слід дотримуватися, та правові норми, за якими необхідно діяти. Важливо знайти рівновагу між незалежністю та відданістю законному уряду.

Відкритість і прозорість

Відкритість передбачає, що управління відкрите для зовнішньої перевірки, в той час, як прозорістю припускається, що "зовнішній погляд" може просвітити його наскрізь з метою перевірки та нагляду. З одного боку, відкритість і прозорість дозволяють будь-кому, хто стикається з адміністративними заходами, дізнатися на основі чого вони впроваджуються; з другого, - вони полегшують наглядовим органам проведення зовнішніх перевірок. Відкритість і прозорість

є також необхідними інструментами забезпечення верховенства права, рівноправності перед законом і звітності.

Взагалі, здійснення державного управління має бути прозорим і відкритим. Тільки виняткові питання повинні залишатися секретними або конфіденційними, наприклад такі, що стосуються національної безпеки. Особисті дані також не повинні розголошуватися третій стороні.

Тільки кілька специфічних питань дійсно стосуються національної безпеки. Насправді ж органи державної влади намагаються оголосити питання конфіденційним значно частіше, ніж це потрібно. Зазначимо, що, за винятком Швеції, з кінця XVIII ст. секретність і перестороги були традиційними нормами державного управління. Починаючи з 60-х рр. XX ст. інші демократичні країни почали приділяти увагу відкритості уряду, яка зараз вважається особливо цінною та важливою нормою державного управління. Раніше у більшості західних демократій принцип відкритості застосовувався у такий спосіб: по-перше, нормативно-правові акти набували сили лише тоді, коли їх було надруковано в офіційній пресі; по-друге, виконання адміністративних рішень дозволялось лише тоді, коли їх було офіційно доведено до відома тих, кого ці рішення стосувалися.

Відкритість і прозорість виконують дві важливі функції. З одного боку, вони захищають інтереси суспільства завдяки зменшенню вірогідності хибного управління та корупції⁸. З другого - вони є важливим інструментом захисту особистих прав, оскільки зобов'язують давати пояснення адміністративним рішенням і, в наслідок цього, допомагають зацікавленим сторонам оскаржити рішення та вимагати його перегляду.

В адміністративному праві ці принципи застосовуються кількома способами. Адміністративні заходи мають бути обґрунтованими та доручені відповідним компетентним органам. Громадськість повинна мати відкритий доступ до державних реєстрів. Представники влади перед тим як почати спілкування із громадськістю повинні назвати себе. Державні службовці мають погодитися на певні обмеження своїх доходів від приватної підприємницької діяльності, про яку

⁸ Передбачається, що в межах Європейського Союзу відповідальність за хибне управління та корупцію несе Європейський Омбудсмен.

ності, про яку необхідно заздалегідь повідомити та отримати дозвіл на її здійснення. Особливо важливим застосуванням принципу відкритості є зобов'язання органів державного управління завжди обґрунтовувати свої рішення.

Нормативний акт або рішення повинні завжди супроводжуватися *викладеними причинами*. Це допоможе зрозуміти внутрішню закономірність, якої дотримувався державний орган у прийнятті рішення, та встановити зв'язок між існуючими фактами та їхнім змістом у межах даного нормативного документа. Викладання причин повинно містити факти та докази на їхнє підтвердження, а також правове обґрунтування запропонованих дій.

Викладення причин особливо важливе тоді, коли рішенням відмовлено або відхилено прохання заінтересованої сторони. У цьому випадку необхідно дуже уважно зазначити та обґрунтувати, чому аргументи або докази другої сторони було відхилено.

Питання щодо вагомих причин, завжди було проблематичним в адміністративному праві і часто вирішувалось у суді. Проте викладення причин повинно містити обґрунтування та достатньо виправдані пояснення, які б дали можливість зацікавленій стороні підготувати та подати оскарження проти адміністративного рішення. Що можливо за умов відкритості, прозорості та звітності.

Звітність

Взагалі, звітність означає, що особа або орган повинні пояснити та обґрунтувати свої дії перед тими, хто цього вимагає. В адміністративному праві кожний адміністративний орган має нести відповідальність за свої дії перед іншими адміністративними, законодавчими або судовими органами. За принципом звітності, жодний орган не може бути звільнений від контролю та перевірок з боку інших органів. Існує багато механізмів звітності, серед них: судовий розгляд, оскарження та звернення до вищого адміністративного органа, розслідування омбудсмена (уповноваженого у справах людини), інспектування спеціальною комісією або радою, перевірка у парламентському комітеті тощо. Звітність вважається інструментом, який допомагає переконатися, що належне віддається принципам верховенства права, відкри-

тості, прозорості, неупередженості та рівності перед законом. Звітність важлива, оскільки вона гарантує дотримання у державному управлінні таких цінностей як ефективність, продуктивність, надійність і передбачуваність.

Особливою рисою звітності у царині адміністративного права є те, що вона здійснюється шляхом достатньо складних і формалізованих процедур. Немає абстрактної звітності, натомість, існують конкретні, законодавче окреслені справи, про які слід звітувати, дотримуючись дуже конкретних процедур. Доцільним є те, що насамперед необхідно звітувати про те, наскільки державні службовці поважають принципи адміністративного права та дотримуються процедурних норм, за якими приймаються адміністративні рішення.

Для того, щоб система державного управління була підзвітною, щоб органи державної влади правильно використовували свої повноваження відповідно до закону та існуючих процедур, необхідний нагляд. Завдяки інститутам і механізмам останнього здійснюється моніторинг та перевірка дій посадових осіб. Мета нагляду - переконатися, що органи державної влади працюють результативно, виконують свої функції ефективно, своєчасно, дотримуючись принципів і процедур встановлених спеціальними або загальними нормативно-правовими актами. Іншими словами, нагляд здійснюється з метою забезпечення адміністративного принципу "управління за законом", який є важливим інструментом захисту як суспільних інтересів, так і прав особистості.

Інституції та механізми нагляду можуть мати різні форми/назви: суди, прокуратура, омбудсмен, внутрішні та зовнішні ревізійні комісії, інспекції, органи, відповідальні за встановлення стандартів, парламентські комітети, засоби масової інформації тощо. Усі ці механізми та інституції спрямовані на посилення верховенства права, прозорості, звітності, ефективності та результативності як провідних принципів державного управління та державної служби. Іншими словами, вони спрямовані на захист прав окремої людини, а також суспільних інтересів; на удосконалення якості процесу прийняття рішення та, врешті-решт, на підвищення надійності, правової безпеки та законності державного управління.

Будь-яка сучасна соціальна система, орган, інституція немає стільки різноманітних форм нагляду та контролю

як державне управління. Це свідчить про особливу та делікатну роль, яку має відігравати державна служба в сучасних демократичних суспільствах.

Ефективність і результативність

Один із специфічних вимірів звітності стосується ефективності управлінської діяльності. Визнання важливості та цінності ефективності для державного управління і державної служби є порівняно новим. Щодо продуктивності, то це поняття у державному управлінні виникло тоді, коли держава стала виробником і постачальником державних послуг. Сьогодні у багатьох країнах через фінансовий тиск все більше уваги приділяється вивченню ефективності та результативності управлінської діяльності. Сутність ефективності як управлінського вміння у підтриманні найкращого співвідношення між задіяними ресурсами та отриманими результатами. Результативність покликана забезпечити успішне вирішення суспільних проблем та досягнення цілей, які було поставлено законодавством та урядом перед системою державного управління.

Результативність передбачає аналіз й оцінку існуючої державної політики, а також перевірку того, наскільки добре вона втілюється системою державного управління та державними службовцями.

У прийнятих останнім часом конституціях деяких західноєвропейських країн, наприклад, Іспанії (1978), ефективність і результативність державного управління визнаються конституційними принципами разом із більш класичними принципами верховенства права, прозорості та неупередженості. Адміністративне право часто посиляється на економію, ефективність і результативність, які, разом із верховенством права, головують у державному управлінні та спрямовують діяльність і рішення державних службовців.

Ефективність як риса управлінської діяльності немовби суперечить принципу верховенства права, а також дотриманню належних процедур як віддзеркаленню політичних/демократичних цінностей суспільства. Менеджери державного сектора часто вважають нормативно-процедурні правила перепонами на шляху ефективності. Дотримання затверджених процедур може не узгоджуватися з економічним

використанням ресурсів і негативно впливати на співвідношення між витратами та результатами, отриманими від управлінських заходів.

Цей конфлікт породжує велику кількість проблем. Певні інституційні та правові заходи, спрямовані на вирішення цього протиріччя. Серед інституційних заходів можна послатися на практику підписання контрактів із приватним сектором та передачу підрядникам права на виробництво і надання послуг, із збереженням за державним управлінням права вироблення політики та нагляду за дотриманням умов контракту. У галузі права була розроблена та запроваджена низка законів про державне забезпечення як складова адміністративного права. Директива ЄС про державне забезпечення стала важливим інструментом уніфікації правових принципів на території країн ЄС.

Право Європейського співтовариства також проголошує ефективне управління⁹, особливо тоді, коли йдеться про застосування директив і нормативно-правових положень Співтовариства. Це змусило кількох держав - членів ЄС змінити організаційно-адміністративну структуру управління та систему прийняття рішень, щоб більш ефективно і з кращими результатами запроваджувати європейське право та врешті-решт, створити умови для ефективної співпраці між інституціями співтовариства.

2. Європейський адміністративний простір

Вищезазначені принципи можна знайти у системах адміністративного права усіх європейських держав. Усталені системи державного управління європейських країн адаптуються до сучасних умов, включаючи і Європейський Союз - систему, яка постійно розвивається. Взаємовідносини між державними службовцями різних держав - членів ЄС та Європейської комісії, вимоги щодо розвитку та запровадження, дотримання однакових стандартів і рівня надійності, *acquis communautaire* на територіях країн Союзу, виникнення європейської системи адміністративної юстиції, спільні базові принципи та цінності державного

⁹Див.: European Court of Justice, Case 68/81, Commission v. Belgium (1982), ECR 153.

управління призвели до спорідненості національних систем державного управління. Як результат цього процесу виник "європейський адміністративний простір"¹⁰.

У цього розділі розглянемо: сили, за допомогою яких можна наблизитися до спільного європейського адміністративного простору, як саме він створювався, які стандарти державного управління встановлювались спільними принципами адміністративного права та яким чином ці стандарти можна запроваджувати у розбудові державних інституцій країн, що намагаються стати повноправними членами Європейського Союзу.

На правові системи держав - членів ЄС постійно впливає європейське право і, завдяки законодавчій діяльності інституцій Співтовариства та розвитку звичаєвого права Європейським судом, відбувається процес зближення їх у багатьох галузях. Концепції, законодавства Співтовариства запозичуються національними системами державного управління шляхом нормативно-регулятивних документів прямої дії або директивних документів, що мають на меті внесення змін до національних правових систем. Нормативно-регулятивні документи та директиви безпосередньо впливають на системи державного управління країн - членів ЄС і можуть призвести до суттєвих змін у правових принципах, що застосовуються в державному управлінні та регулюють його конкретні напрями або галузі.

Завдяки звичаєву праву Європейського суду розробляються і встановлюються принципи більш загального характеру, що застосовуються у різних площинах права. Крім того, у багатьох випадках тлумачення Європейським судом певних положень європейського права призводить до змін у сприйнятті принципів адміністративного права окремою державою - членом ЄС". Таким чином, останнім часом спостерігається європеїзація адміністративного права як важливого елемента правового розвитку.

¹⁰ Див.: SIGMA Papeis Я23. - Preparing Public Administration for the European Administrative Space/OECD - Paris, 1998.

" Див: *SchwaneJ.* (ed.). Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the (EL) Member States, Nomos, Baden-Baden, and Sweet and Maxwell. - London, 1996.

Вищезазначене свідчить про виникнення європейського адміністративного простору, який охоплює основні організаційні засади, процеси, спільні адміністративні стандарти та цінності державної служби. Цей перелік неповний. Крім того, різні держави - члени ЄС суттєво відрізняються якістю державного управління. Саме ці розбіжності у якості та проблеми, які вони породжують, стали головною причиною того, що у процесі розширення ЄС та приєднання до нього країн Центральної і Східної Європи велике значення надається пріоритетним питанням розбудови державних інституцій. *Країни-кандидати повинні розвинути свої системи управління так, щоб досягти рівня надійності, притаманного європейському адміністративному простору і прийнятного рівня запровадження спільних принципів, процедур та адміністративно-організаційних засад.*

Європейська інтеграція є еволюційним процесом (принцип поступового прогресу, закладений в основу ЄС). Це означає, що держава повинна в достатній мірі продемонструвати свій прогрес, свої досягнення порівняно до середніх показників держав - членів ЄС. Рівень спорідненості у 1986 р. (коли Португалія та Іспанія вступили до ЄС) змінився порівняно з 1995 р. (коли членами ЄС стали Австрія, Фінляндія та Швеція) та буде змінюватися у майбутньому, коли країни-кандидати стануть членами ЄС. Тобто для країн-кандидатів недостатньо досягти сучасного рівня державного управління, який притаманний державам ЄС, їм необхідно орієнтуватися на майбутній середній рівень, досягнутий державами - членами ЄС на момент вступу. Країна-кандидат має заповнити прогалини, що існують між сьогодишнім та майбутнім рівнем якості державного управління, якого слід досягти на момент вступу до ЄС. Для країн-кандидатів недостатньо порівняти себе із "найгіршою" державою ЄС; порівняння слід проводити, з врахуванням середнього рівня досягнень держав - членів ЄС.

Поняття європейського адміністративного простору

Поняття європейського адміністративного простору є запозиченням від більш ширших понять європейського економічного та соціального просторів, які обговорювалися

під час переговорів щодо конституційного устрою ЄС. Воно також поширюється на загально-європейську систему судової співпраці, яка включає взаємодопомогу в дотриманні законодавства та узгодження у деяких галузях права.

Іншими словами, спільний адміністративний простір можливий тоді, коли адміністративні принципи, правила, процедури і положення однаково застосовуються на певній території та узгоджуються з національною конституцією. За традицією, адміністративне право поширювалось на території суверенної держави. Із заснуванням Європейського співтовариства питання спільного адміністративного права для всіх держав, інтегрованих у Європейський Союз, залишалось суперечливим та час від часу викликало палкі дискусії. Повної згоди щодо того не досягнуто й досі.

Основні конституційно-правові документи Європейського Союзу, а саме Римська Угода (1957) та Маастрихтська Угода (1992), не пропонують моделі державного управління для запровадження країнами - членами ЄС. Як тільки демократичну сутність політичного режиму держави - члена ЄС було доведено, питання державного управління та адміністративного устрою вирішуються країною самостійно. Таким чином, з юридичної точки зору держави - члени ЄС формально мають в основному адміністративну автономію.

На сьогодні тільки певні елементи Європейського адміністративного права знайшли своє відображення в основних угодах Європейського Союзу та вторинних законодавчих документах, виданих Комісією. Важливі принципи адміністративного права викладені в Римській Угоді, наприклад такі, як право на судовий перегляд адміністративних рішень, прийнятих інституціями Європейського Союзу (ст. 173), або зобов'язання щодо обґрунтування адміністративних рішень, прийнятих інституціями Європейського Союзу (ст. 190). Проте тільки деякі з адміністративних питань законодавче регулюються Європейським Союзом. Головним чином, це стосується питань державного забезпечення, тобто тієї сфери, де необхідно забезпечити вільну конкуренцію між фірмами різних держав - членів ЄС, створити умови для їх участі в тендерах у будь-якій країні ЄС, а також питань державної підтримки національних підприємств, яка дозволяється та здійснюється під суворим наглядом інституцій Європейського Союзу.

Значна кількість нормативно-правових актів стосується більш конкретних, галузевих положень адміністративного права, які формують *acquis communautaire*. Коли держава -член ЄС не дотримується європейських правових норм, які містять директиви та положення, виникають серйозні правові ускладнення. Держава, через свою неспроможність виконати директиву або застосувати нормативно-правове положення ЄС, має понести відповідальність. Це є підставою для того, щоб пересічний громадянин міг викликати державу до суду, вимагаючи компенсації за збитки¹².

Відсутність офіційного органу, який би формально регулював системи державного управління та відповідав за процедурні і організаційні питання, зовсім не свідчить про те, що не існує наднаціонального адміністративного права або воно не поширене серед держав - членів ЄС. Існує та діє спільне *acquis*, яке складається з принципів адміністративного права і на яке можна посилатися як на неформальне *acquis communautaire*, оскільки за ним не стоїть офіційно підписана угода. Проте його можна розглядати як спільне європейське адміністративне право.

Рушійні сили процесів з'єднання (зближення)

Європейські співтовариства, які спочатку головним чином охоплювали спільні європейські ринки, з часом перетворилися на Європейський Союз, який діє не тільки за рахунок економічних важелів, але й намагається зміцнити соціальні та економічні зв'язки між народами Європи як це було заплановано під час підписання Римської Угоди. Європейський Союз уже не розглядається тільки як спільний ринок товарів і послуг.

Чотири типи свободи, проголошені Римською Угодою (свобода руху товарів, послуг, людей і капіталу), передбачають, що національні системи державного управління держав - членів ЄС, як ключові елементи забезпечення та запровадження вищезазначених свобод, працюватимуть на те, щоб ефективно втілювати в життя усі аспекти Угоди. Угоди ЄС та вторинне законодавство Європейської комісії,

¹²Див.: Рішення Європейського суду у спільній справі C-6/90 та C-9/90 "A. Fran-koviche/a/. r. Italy", 1991.

яке має забезпечити їх реалізацію, - це складові компоненти внутрішнього правового устрою держав - членів ЄС. Національні системи державного управління та національні суди зобов'язані застосовувати та дотримуватися положень угод і вторинного законодавства Європейської комісії, яка виконує роль "опікуна угод" у такий спосіб, ніби вони є внутрішнім законодавством країни.

Незважаючи на те, що кожна держава ЄС мала і має необмежену свободу щодо шляхів і заходів для досягнення результатів, передбачених угодами та вторинним законодавством ЄС, з часом серед членів ЄС почали виникати щодо того спільні підходи та принципи. Це явище можна спостерігати в галузі адміністративного права. Менш очевидні ці процеси в адміністративно-організаційних засадах і структурі державного управління, оскільки існує велика кількість форм управління та децентралізація держав - членів ЄС.

Таким чином, законодавча діяльність європейських структур є головним джерелом спільного реального європейського права, на яке спираються держави - члени ЄС, їх системи державного управління, їхні суди та громадяни. Реальне адміністративне право має, як правило, галузеву природу, впливає на державну політику (наприклад, політику щодо свободи конкуренції, телекомунікацій, навколишнього середовища, сільського господарства, науково-дослідної роботи, прикордонного контролю, промислової політики тощо). Саме це реальне адміністративне право складає *acquis communautaire*, саме на ньому зосереджується Європейська комісія, коли оцінює та перевіряє узгодженість і сумісність цього права із відповідним внутрішнім законодавством держав-кандидатів.

Ще одним джерелом безперервного зближення адміністративних систем є постійне співробітництво між посадовими особами держав - членів ЄС, а також між державами та Європейською комісією. Міжурядові відносини, які підтримуються в основному завдяки людям, сприяють і прискорюють спільне розуміння того, як запроваджувати політику ЄС та налагодити регуляторні механізми ЄС на національному рівні, та допомагають обміну найкращим досвідом щодо досягнення результатів, передбачених цією політикою. Співробітництво між системами державного

управління передбачено Маастрихтською Угодою (ст. 209А). Співпраця та обмін укріплюють неформальні партнерські відносини і поступово створюють умови, які змушують партнерів узгоджувати підходи для досягнення різними системами державного управління міжнаціональних зобов'язань та у такий спосіб забезпечити запровадження політики, яка проголошується угодами та вторинним законодавством ЄС. Міжурядові відносини допомагають розповсюдженню, усвідомленню та запровадженню спільних принципів управління і форм менеджменту, що в свою чергу сприяє створенню спільної моделі ідеального державного службовця та його поведінки у країнах Європейського Союзу. Описані процеси можливі лише завдяки наявності професійної державної служби із стабільним надійним штатом службовців.

Проте провідну роль в оформленні принципів адміністративного права в Європейському Союзі відіграє Європейський суд. У той час як вторинне законодавство ЄС має майже виключно галузевий характер, осудження та рішення Європейського суду розвивають принципи адміністративного права у такий спосіб, що вони набувають більш загального характеру, навіть за умов, що ці процеси відбуваються на основі прецеденту. Фактично, юрисдикція Європейського суду є основним джерелом загального (на відміну від галузевого) адміністративного права Європейського Союзу. Суд має спиратися на вже визначені загальні принципи адміністративного права, які були сформульовані та відпрацьовані національними адміністративними судами держав - членів ЄС. Суд, узагальнюючи національне звичаєве право, визначає та відпрацьовує загальні адміністративні принципи, які стають обов'язковими для усіх держав ЄС та їхніх громадян.

Крім того, було відзначено явище проникнення (інтегрування) європейського права в системи національного права¹³. Причиною є те, що кожній окремій державі ЄС досить важко дотримуватися різних стандартів і процедур, одних для національного законодавства, інших для європейського права. Тому, з часом, національні інституції спираються все більше

¹³ Див.: *Schwarze J* (ed.). *Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States*, Nomos, Baden-Baden, and Sweet and Maxwell. - London, 1996; *Maccoi G*. *Les mutations du droit de l'administration en Europe pluralisme et convergences/ L'Harmattan*. - Paris, 1995.

і більше на європейські стандарти і запроваджують позитивний досвід ЄС у застосуванні та дотриманні національного законодавства і права Європейського Союзу. Цей факт свідчить на користь того, що спільне адміністративне право виникає у країнах ЄС. Процеси злиття національного законодавства з правовими принципами ЄС призводять до виникнення європейського адміністративного простору.

Роль Європейського суду у виникненні спільного європейського адміністративного простору

Як вже зазначалось, більшість принципів європейського адміністративного права, які складають спільне європейське адміністративне право, були вироблені Європейським судом. Це є цілком природним, зважаючи на фрагментарність писаного європейського адміністративного права. Угоди мають на меті створити концептуальні засади для подальшого тривалого розвитку. Велика кількість питань має регулюватися вторинним законодавством Європейської комісії, її директивами та положеннями, які охоплюють головним чином, галузеву політику, а також рішеннями Європейського суду на основі розглянутих судових справ.

Національні суди покликані наглядати за виконанням угод ЄС і вторинного законодавства Європейської комісії. Через те, що тлумачиться право ЄС має однаково в усіх країнах, національні суди зобов'язані, коли виникають неточності у тексті нормативно-правового документа, надсилати його на розгляд до Європейського суду (ст. 177 Угоди ЄС). Створення Європейським судом засад для роз'яснення законодавства національними судами піднесло його роль у розробці спільних принципів європейського права. На сьогодні можна стверджувати, що існує спільне поле (acquis) юридично-адміністративних принципів, розроблених Європейським судом.

На початку створення ЄС на рішення Європейського суду суттєво впливали правові системи держав-засновників та, особливо, концептуальні засади французького адміністративного права. Проте не можна говорити лише про виключний вплив французького права на розвиток системи європейського права; збільшення членів Співтовариства розмаїти-

ло джерела європейського права та позитивно вплинуло на юридичні погляди Європейського суду. Іншими словами, рішення Суду не спираються на національні правові засади окремої країни, але на них впливають майже усі національні правові системи країн ЄС¹⁴. Наприклад, принцип "управління на основі права" походить від французького *principe de legalite*, дуже схожого на німецьке *Rechtsstaatlichkeit*, яке можна порівняти з британським *rule of law*. Зазначимо, що кожне з понять, хоча має власне національне походження, на сьогодні призвело до однакових практичних наслідків¹⁵. Термін "справедливість процедури" можна простежити в німецькій і британській правових традиціях.

Зближення адміністративних систем

Кожну адміністративну систему можна оцінити, перевіривши яким чином та наскільки реально запроваджуються вищезазначені принципи як у правовому устрої держави, так і у щоденній діяльності органів державного влади та державних службовців. Виходячи з цього, загальні принципи адміністративного права виступають як певні стандарти, спираючись на які можна оцінити надійність системи державного управління, ступінь підзвітності державних службовців та органів влади, практичну обґрунтованість процедур прийняття адміністративних рішень, а також можливість їх оскарження та відшкодування.

Залежно від того як країни користують принципи адміністративного права, можна судити про ступінь узгодженості їх адміністративних систем. Іншими словами, з одного боку, принципи також можна розглядати як передумови для інтеграції, а з другого, - як індикатори готовності державного управління конкретних держав до запровадження офіційно оформленого *acquis communautaire*.

Поруч із чинним законодавством і нормативно визначеними процедурами державна служба виступає одним із головних елементів державного управління. Поведінка

¹⁴ Див.: *Schwarze J. European Administrative Law, op. cit.* "Див.: *Rivem J. Vers un droit europeen: nouvelles perspectives en droit administratif/ M. Capelletti (ed.). New Perspectives for a Common Law in Europe // Publications of the European University Institute. - Vol. 1. - Florence, 1978. - P. 389 ff.*

державних службовців формується на основі принципів адміністративного права, які набувають обов'язкового та вирішального характеру. Чинне адміністративне право і нормативно-процедурне законодавство, засновані на національних конституціях та європейському адміністративному праві, створюють організаційно-правові засади для діяльності в країнах ЄС державних органів влади та поведінки державних службовців.

Одночасно вищезазначені елементи, правовий устрій, поведінка посадових осіб у державному секторі європейського суспільства впливають на утворення та оформлення спільного європейського адміністративного простору. Ті хто використовує цей простір, повинні взяти до відома певний набір принципів, які інколи можна знайти в офіційних нормативно-правових актах і кодексах, і які є обов'язковими з етичної та юридичної точок зору, і які зачіпають усі рівні та структури державного управління. Ці принципи і є саме тим, що ми називаємо офіційно неоформленим *acquis communautaire*. Офіційно неоформлене *acquis communautaire* сприяє утворенню й укріпленню європейського адміністративного простору та європеїзації систем державного управління і адміністративного права країн - членів ЄС.

Наш висновок, який ми також пропонуємо як нашу робочу гіпотезу, такий: по-перше, спосіб, яким загальні принципи адміністративного права впливають на національне законодавство та виявляють себе у поведінці державним службовців, або іншими словами, ступінь запровадження офіційно неоформленого *acquis communautaire*, залежить від готовності та здатності окремої держави ЄС успішно запозичувати та ефективно запроваджувати офіційне *acquis communautaire*; по-друге, необхідно уважніше придивлятися до змін у національних системах державної служби, оскільки вони є ключовими механізмами здатними або забезпечити або гальмувати перетворення принципів адміністративного права в реальні державні заходи та процеси прийняття рішень.

Щодо призначення цього документа, то зрозуміло, що адміністративні системи держав Центральної та Східної Європи, які воліють членства в ЄС, повинні дотримуватись таких принципів адміністративного права як надійність, передбачуваність, звітність, прозорість, ефективність і результативність,

особливо тих, які дійсно необхідні для застосування *acquis communautaire*. Самі ж принципи не повинні спиратися тільки на добрі наміри, але ж мають увійти у щоденну діяльність державного управління через чинне законодавство, належні інституції та правові цінності, що їх знаходимо в системах державної служби. Це ще один аргумент на користь існування в державі професійної стабільної державної служби. Більшість держав - членів ЄС мають спеціально визначене законодавство про державну службу, проте цього недостатньо; щоб додати надійності національним системам державного управління, державна служба зобов'язана дотримуватися принципів адміністративного права.

Частина II

Принципи адміністративного права та стандарти державної служби

1. Правові засади професійної державної служби: державні працівники чи державні службовці

Головне завдання сучасної демократичної держави з ринковою економікою - забезпечити справедливі та рівноправні умови і стандарти для життєдіяльності людей та економічної активності фізичних і юридичних осіб. Закони - це основний механізм функціонування держави. Прийняття та запровадження законів, нормативних документів і підзаконних актів, дослідження їхнього впливу та створення механізмів для їхнього вдосконалення і виправлення є важливим завданням сучасної держави.

Таким чином, у працевлаштуванні роль держави в тому, щоб регулювати відносини між роботодавцем та тим хто отримує роботу. Держава повинна встановити мінімальні

стандарти для того, щоб забезпечити справедливі умови праці для всіх працівників, а також визначити мінімум прав і зобов'язань обох сторін таких відносин. До того ж, держава сама виступає у ролі роботодавця.

В іншому випадку, який відрізняється від попереднього, більш загального, держава відповідає за ефективну, високопрофесійну та неупереджену управлінську діяльність. Відповідальність за державне управління вимагає спеціального регулювання діяльності державних працівників: політики призначені на посади "кар'єрною росту", менеджменту систем відбору, найму, просування та винагороди, які мають гарантувати високоякісний склад та однаково високий рівень управлінської діяльності на усіх щаблях і напрямках управління.

Виступаючи у ролі роботодавця, держава також несе конституційну відповідальність за здійснення державного управління відповідно до конституції та норм адміністративного права. Більше того, держава повинна забезпечити здійснення державного управління відповідно до зазначених правових принципів.

Сучасна концепція державного управління передбачає ієрархічне делегування державних повноважень особам, які працюють у державній системі. Таким чином, державні службовці є не тільки тими, хто отримує роботу від держави, але також й тими, хто контролює державну владу. У цій іпостасі вони також повинні забезпечити фактичне запровадження конституційних принципів і принципів адміністративного права у щоденне державне управління.

Зазвичай відносини між державними службовцями та державою регулюються законом. Навіть якщо деякі аспекти цих відносин регулюються індивідуальними або колективними трудовими угодами, учасники таких угод не можуть нехтувати конституційними засадами або принципами адміністративного права. Тому, незважаючи на те, яке правове джерело регулює відносини між державою та державними службовцями, його зміст має ґрунтуватися на принципах адміністративного права, як це було зазначено вище, та доводити їх до відома державних службовців. Сучасні конституції містять положення, які регулюють державну службу та моделі державного управління.

Більшість конституцій вимагає спеціального зводу законів, для регулювання відносин між державною службою та державою. Наприклад, в конституціях Франції, Німеччини, Греції, Італії, Португалії та Іспанії знаходимо основні принципи організації державної служби.

Схожі стандарти та умови, але різні моделі організації професійної державної служби

Існування сучасної конституційної державної служби в країнах демократії¹⁶ можливо за певних умов:

- відокремлення державної сфери від приватної;
- відокремлення політики від управління;
- розвиток особистої звітності та відповідальності державних службовців замість колишньої колегіальності у процесі прийняття рішення. Для цього необхідні високо-освічені державні службовці з навичками менеджерів;

¹⁶ Див.: Raadshelders and Rutgers. The Evolution of Civil Service Systems / Bekke, Pery and Toonen (eds.) Civil Service Systems in Comparative Perspective. - Indiana University Press, 1996.

- достатній захист на робочому місці, стабільність і рівень оплати праці, а також чітко визначені права та обов'язки державних службовців;

- відбір на державну службу та просування по її шаблям залежно від професійних якостей і заслуг.

Великою мірою вищезазначені умови впливають на формування сутності та цінностей сучасної професійної державної служби.

Відмінності між державною та приватною сферами такі ж старі, як і відокремлення держави (уряду) від суспільства. Це змушує нас визнати той факт, що існує площина де суспільний інтерес має переважати та бути звільненим від будь-якого втручання приватних інтересів. До того ж передбачається, що регулювання цієї суспільної площини має здійснюватись за специфічними правовими принципами і дійові особи, які працюють у цій площині, повинні їх дотримуватися.

Відокремленість політики від управління базується на припущенні, що державна площина складається з двох взаємозалежних, але водночас відмінних частин, які мають різні сутності, різні джерела законності та логіку існування.

Політики спираються на довіру і впевненість суспільства, які висловлюються виборцями під час вільних виборів політичних фігур та (не) підтверджуються по закінченні терміну обрання.

Управління базується на кваліфікації та професійному потенціалі державних службовців, які підтверджуються у відкритому змаганні під час конкурсного відбору на державну службу відповідно до вимог зазначених у законі.

Введення особистої індивідуальної відповідальності за прийняття рішень та проведені заходи передбачають, що система державного управління визнає й чітко відокремлює відповідальність, обов'язки та компетенцію кожної окремої посади. У розвиток поняття особистої відповідальності з'являється поняття компетенції органу управління та визнається той факт, що законом визначено орган, якому необхідно звітувати за кожне адміністративне рішення.

Сфера управління обслуговується державними службовцями. У визначенні державної служби кожна держава ЄС обрала свій власний підхід, як правило, це укорінений

у минулому країни та з часом зазнавши змін. У деяких країнах, наприклад, у Франції, Ірландії, Нідерландах, Іспанії та Швеції до державної служби належить кожний державний працівник, оскільки вважається, що кожний державний працівник є складовою виконавчого апарату держави (широке визначення державної служби); водночас такі країни як Австрія, Німеччина, Об'єднане Королівство, пізніше Данія та Італія звужили обсяги поняття державної служби до так званих "ключових посад державного управління", які виконують функції та здійснюють повноваження, що за традиційними політичними міркуваннями можуть здійснюватись тільки державою. За таким підходом державними службовцями вважаються не тільки професійні державні менеджери та адміністратори, а й інші категорії спеціалістів, наділені державними повноваженнями (наприклад, поліція, митна служба тощо) (обмежене поняття державної служби). Серед країн Центральної та Східної Європи Угорщина і Польща обрали обмежену концепцію державної служби, в той час, як Литва планує вжити розширену концепцію.

Коли державна служба побудована за досить вузькою концепцією, то до державних службовців належать ті категорії працівників, які наділені повноваженнями та правовою компетенцією реалізовувати державну владу, пропонувати нормативно-регулятивні акти, розробляти та надавати консультації щодо державної політики. Визначена у такій спосіб, державна служба є ознакою державної влади, складовою державного сектора й формується відповідно до конституційного устрою та системи адміністративного права держави. В усіх країнах ЄС, навіть тих, що обрали звужену концепцію державної служби, деякі основні конституційні принципи та принципи адміністративного права поширюються на працівників державного сектора, які не належать до категорії державних службовців (наприклад, відбір на посаду залежно від професійних якостей кандидата). Такій підхід, *inter alia*, спрямований на підвищення законності системи працевлаштування у державному секторі в цілому.

Незалежно від обраної концепції, особливо коли вона звужена, для виконання державною службою своїх завдань та функцій необхідна наявність кількох умов. Державна служба має бути інституцією, що вимагає від своїх членів ви-

сотого рівня професіоналізму та добропорядності, а також глибокого знання конституції та адміністративного права. Державні службовці повинні дотримуватися правових норм, що допоможе їм ефективно, відповідно до закону виконувати свої функції та повноваження на кожній ділянці державного управління.

Зазначені правові норми, головним чином, пов'язані з правами та обов'язками державних службовців; стабільністю їх кар'єри; захистом від політичного тиску та втручанням з боку різних політичних груп (лобіювання); відповідним рівнем заробітної плати, здатним зменшити вірогідність корупції; дисциплінарними заходами та відбором на службу залежно від професійних якостей і заслуг кандидата.

Добір і просування на державній службі залежно від професійних якостей та заслуг службовця забезпечує відбір найкращих кандидатів і допомагає запобігти протекціонізму та кумівству у відборі кадрів для державного управління.

Найпоширенішим шляхом створення зазначених правових норм є запровадження спеціальних нормативно-регулятивних актів про державну службу, необхідних, оскільки державна служба як "володар державної влади" є ключовою структурою державного сектора. Тому виникає необхідність у спеціальному законодавчому акті, прийнятому Парламентом країни, або, як у Об'єднаному Королівстві, Положенні, затвердженому виконавчою гілкою влади (Наказ про державну службу).

Як вже зазначалось, держава відповідає за створення професійної, неупередженої та ефективної системи державного управління, яка діє відповідно до закону та відіграє не тільки регулятивну роль, але також здійснює керівництво та управління. Держава повинна гарантувати високий рівень своїх працівників та однакові стандарти упродовж усієї системи державного управління. За цих умов, добре організована, на відповідній правовій основі та під мудрим керівництвом, система державної служби певної держави має можливості для досягнення прийнятних стандартів професіоналізму, стабільності, якості та збереження традицій державного управління.

Усе вищезазначене також передбачає, що політична верхівка держави добре усвідомлює необхідність тривалих

інвестицій у розвиток персоналу - людей, здатних управляти державними справами на високому професійному рівні. Професіоналізм неможливо відокремити від стабільності та довготермінового прогнозування.

Існує кілька причин, за якими варто відрізнити державних службовців від інших категорій працівників державного сектора. Вони повинні відповідати кільком вимогам, які відрізняються від загальних вимог, що регулюють трудові відносини в державі. До них належать:

- запровадження механізму контролю і звітності з метою запобігання зловживання владою та недоцільного використання державних ресурсів;

- сприяння законності державного управління з метою збільшення довіри до системи управління та врешті-решт, до держави в цілому, з боку громадян і платників податків;

- розрізнення, наскільки це можливо, сфери державної політики від державного управління, оскільки кожна з них має свою власну логіку та відмінні джерела законності;

- забезпечення збереження професійного досвіду і традицій у державному управлінні та поширення певної моделі поведінки в усіх галузях управління, щоб сприяти його передбачуваності. В досягненні цієї мети вищеописані адміністративно-правові принципи відіграють велике значення;

- запрошення найкращих кандидатів на державну службу та утримання їх завдяки привабливим можливостям кар'єрного росту та самовираження.

Вищезазначені цілі мають бути зазначені в законах про державну службу. Огляд існуючого стану речей у країнах Західної Європи висвітлює кілька можливих підходів для досягнення таких цілей.

У деяких країнах Європейського Союзу (в Бельгії, Нідерландах, Португалії та Іспанії) більшість державних працівників мають статус державного службовця. Це означає, що їхня діяльність регулюється законом про державну службу та іншими нормативними актами, а не загальним трудовим законодавством, яке встановлює мінімум вимог до стандартних трудових відносин між працівниками та роботодавцями у державному секторі.

Інша ситуація в Об'єднаному Королівстві: існує положення, яке надає державним службовцям спеціальний статус.

Відповідно до конституційних принципів це входить у компетенцію Кабінету (Royal Prerogative (Королівська прерогатива)). Таким чином, *inter alia*, зрозуміло, чому в цій країні немає закону про державну службу.

В інших країнах тільки частина постійних урядових працівників мають статус державного службовця. У Німеччині існує суттєва відмінність між державними службовцями, тобто працівниками, що мають державні повноваження або реалізують державну владу (приблизно 40% працівників державного сектора) та рештою працівників, діяльність яких підпадає під трудовий кодекс. Такий поділ здійснено відповідно до Конституції Німеччини за наступним критерієм: державні службовці (Beamte) відрізняються від державних працівників (Angestellte) своїми повноваженнями реалізувати державну владу. Державні службовці вважаються виконавчим апаратом держави; вони повинні служити будь-якому уряду (принцип політичного нейтралітету) та відповідати за свої дії перед законом. Поняття "реалізувати/ здійснювати державну владу" дуже тісно пов'язане з питанням національних інтересів, права та порядку, суверенності держави, дотримання законів тощо. Проте дві найвищі категорії викладачів університетів також належать до державних службовців, хоча мають спеціальний статус. Не вважаються державними службовцями спеціалісти, які працюють на державних підприємствах або займають посаду в бюджетних установах.

Німецьку модель, яка дуже схожа на систему державної служби Австрії та Люксембургу, через кілька десятиріч було повторено в Данії та нещодавно в Італії. В останній великомасштабна реформа відбулася у 1993 р. і відтепер тільки кілька тисяч посадових осіб вищого рангу підпадають під дію закону про державну службу; діяльність інших регулюється трудовим кодексом і колективними трудовими угодами.

Поняття державних повноважень і захисту загальних інтересів держави або місцевого уряду стало критерієм застосування положень Угоди Європейського Союзу про вільний рух робочої сили у державах ЄС. Таким чином, робочі місця в державному секторі мають бути відкритими для будь-якої країни ЄС за винятком тих посад, які спеціально зарезервували для громадян цієї держави внутрішнім законодавством

про державну службу. Це законодавство узгоджується із звичайним правом Європейського суду тільки за умов, що воно відповідає вищезазначеному критерію. Від 60% до 90% робочих місць державного сектора країн ЄС сьогодні відкриті для громадян будь-якої держави ЄС, від 10% до 40% посадових осіб так чи інакше пов'язані із "здійсненням законних державних повноважень та захистом загальних інтересів держави" за визначенням Європейського суду¹⁷.

Таким чином, законодавство про державну службу держав - членів ЄС є ключовим джерелом для запровадження та дотримання правових норм ЄС.

2. Менеджмент державної служби в контексті "Управління на основі права"

Професійні державні менеджери

Уже досить давно Західно-Європейські держави визнали той факт, що стандарти менеджменту та діяльності державних менеджерів відіграють вирішальне значення як в успішному функціонуванні державного управління, так і в його реформуванні.

Удосконалення державного управління передбачає підвищення стандартів ефективності та результативності на основі верховенства права. Як правило, це вимагає делегування та передачі повноважень державним менеджерам, що супроводжується запровадженням механізмів контролю ex ante та ex post. За таких умов, професійність державних менеджерів, які одержують державні повноваження та владу, набуває особливого значення. До того ж, коли національний внутрішній процес вироблення політики стає більш складним та дедалі відкритішим міжнародній координації, що фактично відбувається в кожній державі - члені ЄС, зростає потреба у державних менеджерах вищої ланки з більш широким світоглядом і здатністю координувати діяльність своїх установ з роботою інших інституцій як національних так і міжнародних.

¹⁷ European Court of Justice, Case 149/1979, Commission v. Belgium.

Франція, де існують система кар'єрного просування та корпуси державних службовців, за давньою традицією визначила категорію вищих посадових осіб. Вищій щабель кожного корпусу займають особи, службовій кар'єрі яких допомагають та управляють якими із центру через систему підвищення кваліфікації та мобільності (службових переміщень). У Нідерландах, де управління є делегованим, поступово створюється Вища державна служба, що приділяє багато уваги вдосконаленню менеджерів та покращанню навичок координації. Хоча подібної Вищої державної служби поки що не існує в країнах Центральної та Східної Європи, деякі з них поступово запроваджують спеціальну політику та механізми менеджменту для вищих посадових осіб держави. Угорщина, Латвія та Польща належать до тих країн, які зараз запроваджують реформи, спрямовані на менеджерів вищої ланки, хоча і застосовують для цього різні підходи¹⁸.

У колишніх управлінських системах країн Центральної та Східної Європи не існувало єдиної фахової спеціалізації "державне управління". Кожна посада в системі державного управління розглядалась як певна спеціалізація в конкретній установі, мало пов'язана з посадами в інших подібних установах, без чітко визначених професійних вимог, які б також поширювалися на інші посади в системі державного управління. Переміщення з однієї посади на іншу не заохочувалися та були рідким явищем.

Той факт, що різні напрями державної політики та інституції координувалися партією в межах партійних структур передбачав, що не існувало потреби в управлінцях широкого профілю або менеджерах із світоглядом ширшим за вузькі галузеві рамки. Ті посади на вищих щаблях державної служби, які обіймають професіонали з державного управління у західних державах, у країнах Центральної та Східної Європи були та залишаються прерогативою політичних діячів. Менеджери, які заступали на управлінські посади не внаслідок політичних виборів, були та у багатьох випадках залишаються фахівцями у своїй галузі, надають технічні поради, але рідко відповідають за менеджмент та координацію.

¹⁸ Див.: SIGMA Papers #1. Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries / OECD. - Paris, 1995.

Отже, реформування державної служби в країнах Центральної та Східної Європи також має бути спрямованим на створення в межах державної служби спеціальності "державний менеджмент". Подальші заходи необхідно спрямувати з наступних напрямів: професійна підготовка менеджерів; запровадження нормативних документів, які визначають обов'язки, підзвітність і права кадрового складу державної служби та вдосконалення управління кадрами, управлінських стандартів; передусім створити таке середовище, в якому б посадові особи та державні менеджери могли здійснювати свої службові обов'язки професійно, неупереджено, під контролем та в умовах прозорості.

Середовище "Управління на основі права"

Середовище для здійснення управління зумовлюється кількома факторами, найважливіші серед яких:

- *якість відповідних нормативних документів*. Нормативно-правові акти задають межі для прийняття рішення з певних напрямів державної політики (наприклад, у сфері міського планування або охорони навколишнього середовища). Іншими словами, для посадових осіб вони є інструментом здійснення їхньої діяльності, а для громадськості - джерелом інформації та основою завбачення;

- *якість процедурних норм, прописаних в адміністративному праві*. Процедурні норми адміністративного права забезпечують якість процедур прийняття адміністративних рішень, координацію та рівновагу в розподілі владних повноважень, регулює відносини між посадовими особами та комунікацією з громадськістю, надає можливість оскаржити рішення або висловити невдоволення;

- *якість існуючої системи фінансової та адміністративної звітності, механізмів контролюю*. Вони мають забезпечити прозорість, контрольованість (перевірки) над фінансовими та адміністративними аспектами процесів прийняття рішення, а також створити можливості для внесення поправок, переслідування та відшкодування.

Одночасно ці три фактори визначають правові цінності та принципи, що зумовлюють ставлення та поведінку державних менеджерів і державних службовців, які працюють в такому управлінському середовищі. Вищезазначені принципи

будуть провідними у процесі прийняття рішення, створюючи можливості для свободи дій в існуючих адміністративно-правових межах. Урешті-решт принципи адміністративного права закладуть надійний фундамент для створення професійного державного управління.

Таким чином, професіоналізація державного управління - це більш масштабне завдання, ніж запровадження нормативних актів, що регулюють державну службу, та вдосконалення кадрового управління. Якщо не зміниться на краще те середовище, в якому посадові особи змушені працювати, вірогідно, що вони продовжуватимуть приймати свавільні рішення, громадськість залишатиметься не досить поінформованою, координація між різними установами буде не досить, навіть за тих умов, що їх обиратимуть на державну службу на конкурсній основі, залежно від заслуг і достоїнств, та надаватимуть можливість систематично підвищувати кваліфікацію.

Однорідний менеджмент державної служби

Однією з проблем, що успадкували управлінські структури Центральної та Східної Європи є відсутність координації та єдиних стандартів управління кадрами системи державного управління. Фрагментарність необхідно подолати, управління кадрами уніфікувати та у такий спосіб досягти і дотримуватись єдиних прийнятних стандартів державної служби та загально поширених норм адміністративного права.

Для цього слід по-іншому підійти до державної служби. Її необхідно розглядати як засіб для здійснення функцій державного управління, який має забезпечити спільне розуміння та дотримання системою державного управління вищезазначених принципів адміністративного права та основних нормативів, таких як зарахування на державну службу та просування на ній від професійних якостей та заслуг, справедливі умови оплати праці, рівні права та обов'язки. Тому доцільно створити центральний орган, який відповідатиме за менеджмент державної служби.

У деяких країнах Західної Європи (Франції, Іспанії, Португалії) за менеджмент державної служби відповідає міністерство державного управління або державної служби, яке зазвичай займається підготовкою законопроектів і підза-

конних актів про державну службу; організацією та наглядом за процедурами набору нових працівників; координацією та менеджментом людських ресурсів; переговорами з профспілками державних службовців від імені уряду; організацією та менеджментом загальної та спеціальної систем підготовки державних службовців через мережу спеціальних закладів - шкіл або інститутів державного управління.

В інших країнах, наприклад в Австрії, Бельгії, Німеччині, Ірландії та Нідерландах, Міністерство фінансів або Міністерство внутрішніх справ відповідають за менеджмент державної служби.

В Італії та Швеції створено спеціальну агенцію для проведення переговорів між профспілками державних службовців і центральними державними установами та органами місцевого самоврядування.

Функції, характер і статус органу, який відповідає за менеджмент державної служби, також мають бути визначеними законом про державну службу. Ним може стати департамент, який готує рішення для Прем'єр-міністра чи Кабінету міністрів, або спеціальне міністерство чи незалежна агенція, підзвітна Прем'єр-міністрові. Тобто можна обирати з великої кількості інституційно-організаційних структур. Але важливо надати цьому центральному органу достатньо повноважень для ефективного менеджменту на різних ієрархічних рівнях системи державного управління.

ВИСНОВКИ

У цьому документі автори намагалися висвітлити взаємозв'язок між правовими принципами та стандартами державної служби. Одночасно вони мали намір показати, як запровадження стандартів і принципів призводить до спільного розуміння та виникнення європейського адміністративного простору, головним чином завдяки Європейському суду. Адміністративне право виникає на основі конституційного устрою та базується на культурних, соціальних і політичних цінностях, які "зрослися" з принципами демократії. Державна служба є одним із головних елементів державного управління; саме тому державне управління та державна служба часто вважаються синонімічними поняттями.

Із вищезазначеного, можна зробити важливі висновки: *по-перше*, цінності, на які спирається державна служба, є обов'язковими; *по-друге*, регулювання державної служби виходить за межі трудових відносин між державою та її працівниками - воно радше стосується регулювання владних повноважень держави; *по-третьє*, принципи адміністративного права направляють державних менеджерів у прийнятті рішень і зумовлюють модель поведінки державних службовців. Одночасно ці принципи є віхами, ґрунтуючись на які встановлюються стандарти державної служби та державного управління, на які посилаються держави - члени ЄС та їх державні інституції.

Дотримання цінностей державної служби є обов'язковим за законом.

Принципи, укорінені в конституційних засадах та адміністративному праві, є обов'язковими для державних службовців. Тому можна стверджувати, що цінності державної служби є водночас і правовими цінностями. Правові норми відрізняються від етичних, хоча дуже часто вони збігаються. Етичні норми управляють нашими діями, їх порушення заслуговує на суспільне дорікання. Якщо порушуються правові норми, то наслідки - дисциплінарні захо-

ди відповідно до закону про державну службу. Державні службовці зобов'язані дотримуватися законодавче визначених принципів.

Державні службовці не є простими працівниками держави.

Державні службовці підкоряються правовим принципам та обов'язковим правилам, що зумовлено їхньою специфічною позицією у ієрархічній структурі держави. Ця позиція фактично створює їх професію і безпосередньо впливає на життя та основні права їх співвітчизників. На відміну від трудового кодексу, нормативно-правові документи про державну службу не тільки регулюють трудові відносини між роботодавцем та тим, хто отримує роботу. Законодавство про державну службу має на меті, з одного боку, захистити державного службовця під час виконання дуже специфічної суспільної ролі у демократичному суспільстві, з другого - змусити його у своїй професійній діяльності, маючи справу з чутливими суспільними справами, дуже жорстко дотримуватися стандартів. Державні службовці є акторами, які грають у державному секторі суспільства, який підпадає під публічне право.

Відповідно, суспільне, а не звичайне трудове право повинно регулювати делегування повноважень від імені держави, підзвітність професійних державних службовців і механізми контролю за здійсненням державної влади. Це є однією з головних причин, чому державі необхідно мати окремий закон про державну службу як складовий компонент адміністративного права. На відміну від умов праці, вищезазначені суспільні питання неможливо вирішувати на основі укладання індивідуальних трудових контрактів.

Принципи адміністративного права зумовлюють модель поведінки державних службовців.

За будь-яких умов наявності державної служби, яка регулюється законом про державну службу, ще недостатньо щоб створити професійну, високоефективну, дійову, неупереджену систему державного управління, яка успішно функціонує в межах визначених законом. Також необхідно мати якісне, добре обгрунтоване законодавство з питань управління, його сутності та процедур. Таке законодавство буде

не тільки основою для державних службовців у їхніх намаганнях виконувати свої обов'язки та реалізовувати вищеприписані принципи публічного права, але також спрямовуватиме їхню діяльність згідно з встановленими процедурами та зробить їхні дії передбаченими.

Необхідне законодавство щодо сутності та процедур державного управління, яке має забезпечити надійний внутрішній і зовнішній контроль за державними службовцями та державним управлінням, особливо, коли йдеться про державні фінанси, контроль за якістю, здійснення нагляду та, насамперед, якісне функціонування судової системи, здатної ефективно відшкодувати за оскаржені управлінські дії та рішення. Остання вимога має не тільки забезпечити правову впевненість і надійність управління, але також гарантувати належний юридичний захист прав особистості та його законних очікувань.

Принципи адміністративного права сприяють створенню європейського адміністративного простору.

Для країн, які воліють стати повноправними членами ЄС, найважливішого значення набуває, як в загальному контексті державного управління, так і для державної служби, рівень дотримання стандартів, які запроваджуються та перевіряються на основі спільних принципів адміністративного права.

Навчальне видання

**ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРИНЦИПИ
ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ**

Публікації SIGMA: № 27

Київ, видавництво УАДУ

Відповідальна за випуск *Н.А. Гегеля*
Редактор *Л.К. Довніч-Мартиненко*
Комп'ютерна верстка *І.В. Кучер*

Є 24 Європейські принципи державного управління / Пер. з англ. О.Ю. Ку-ленкової. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 52 с.

ISBN 966-619-007-9

У цьому виданні зроблена спроба визначити стандарти, яких повинні дотримуватися держави - кандидати до вступу до ЄС з тим, щоб налагодити свої системи державного управління відповідно до вимог ЄС.

Для державних службовців, наукових і практичних працівників, викладачів, докторантів, аспірантів, слухачів.

УДК 34.084.1:061.1 ЄС ББК 67.99(2)

Підписано до друку 17.11.2000. Формат 60х90 $\frac{1}{16}$ Тираж 300 пр. Обл.-вид. арк. 3,1. Папір офсет.
1. Гарн. Тайме. Офс. друк. Зам. № 005.

Видавництво
Української Академії державного управління при Президентові України.
03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20, тел. 446-94-36.
E-mail: vydav@academy.kiev.ua

Свідоцтво Серія ДК № 24 від 31.03.2000 р.

Відруковано з оригінал-макета
у виробничому відділі видавництва
Української Академії державного управління
при Президентові України.
03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20, тел. 441-76-27.