



СИГМА

**Программа поддержки развития государственного управления и менеджмента
Совместная инициатива ОЭСР и Европейского Союза,
финансируемая в основном из средств ЕС**

ЕВРОПЕЙСКИЕ ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

ПУБЛИКАЦИЯ СИГМА № 27, 1999

Данный документ был подготовлен при финансовой поддержке со стороны Европейского Союза. Мнения, изложенные в настоящем документе, ни в коей мере не должны рассматриваться в качестве официальной позиции Европейского Союза и они могут не совпадать со взглядами ОЭСР, ее стран-участниц или стран-бенефициаров Программы СИГМА.

ПРОГРАММА СИГМА

СИГМА (SIGMA) – Программа поддержки развития государственного управления и менеджмента в странах Центральной и Восточной Европы – является совместной инициативой ОЭСР и Европейского Союза. Данная инициатива поддерживает процесс реформирования органов государственного управления в тринадцати странах с переходной экономикой и финансируется, в основном, за счет средств Программы Phare Европейского Союза.

Организация экономического сотрудничества и развития является межправительственной организацией, объединяющей 29 демократических государств с развитой экономикой. С помощью ее Центра по сотрудничеству с экономиками переходного периода реформируемые страны Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза получают консультации и содействие со стороны ОЭСР по широкому спектру экономических вопросов. Программа Phare предоставляет финансовые гранты для поддержки своих стран-партнеров в Центральной и Восточной Европе до достижения той стадии, когда они будут готовы принять на себя обязательства, налагаемые их членством в Европейском Союзе.

Программа Phare и СИГМА обслуживают одни и те же страны: Албанию, Боснию-Герцеговину, Болгарию, Чешскую Республику, Эстонию, Бывшую Югославскую Республику Македония, Венгрию, Латвию, Литву, Польшу, Румынию, Словакию и Словению.

Созданная в 1992 году СИГМА осуществляет деятельность в рамках Службы государственного управления ОЭСР, которая предоставляет информацию и экспертный анализ по вопросам государственного управления для руководителей в странах-членах ОЭСР и оказывает содействие для установления контакта и обмена опытом между менеджерами государственного сектора. СИГМА предлагает для стран-бенефициаров доступ к сети опытных государственных руководителей, сравнительную информацию, а также технические знания, связанные со Службой государственного управления ОЭСР.

Целями СИГМА являются следующие:

- содействие странам-бенефициарам в процессе поиска процедур надлежащего управления по повышению административной эффективности и способствованию соблюдению сотрудниками государственного сектора демократических ценностей, этики и уважения к правопорядку;
- помощь в создании внутренних функций на уровне центрального правительства для борьбы с трудностями интернационализации и сложностями, вызванными планами по интеграции Европейского Союза; и
- поддержка инициатив Европейского Союза и иных финансирующих институтов в оказании содействия странам-бенефициарам в процессе реформирования органов государственного управления и вклад в координацию деятельности по финансированию.

В рамках этой работы инициатива уделяет особое внимание вопросам межправительственного сотрудничества. Данная практика включает в себя оказание логистической поддержки формированию сетей практикующих специалистов в сфере государственного управления в странах Центральной и Восточной Европы, а также между этими практикующими специалистами и их коллегами в иных государствах.

СИГМА осуществляет деятельность в пяти технических направлениях: Руководство административной реформой и национальными стратегиями, Руководство процессом формирования политики, Управление расходами, Руководство государственной службой и Административный надзор. Также Отдел по информационным услугам распространяет материалы по вопросам государственного управления в печатном и электронном виде.

Для получения дополнительной информации по СИГМА посетите наш веб-сайт:

<http://www.sigmaxweb.org>

Авторское право ОЭСР

ОЭСР разрешает свободное использование данного материала в некоммерческих целях. Все запросы относительно коммерческого использования данного материала или прав на перевод должны направляться по адресу rights@oecd.org.

ПРЕДИСЛОВИЕ

В данной публикации 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, которая образовалась в результате работы СИГМА в сфере реформирования органов государственного управления в странах Центральной и Восточной Европы, в частности, в вопросах развития государственной службы и административного контроля, описывается важная часть основы методологии СИГМА для оценки возможностей стран-кандидатов в сфере государственного управления.

Ранняя редакция данной публикации была пересмотрена на проведенном в Вене в ноябре 1998 года первом заседании Руководителей государственных служб в десяти странах, которые являлись кандидатами для вступления в Европейский Союз. На данном заседании был запущен проект СИГМА, нацеленный на оценку возможностей стран в сфере государственного управления и, в частности, их прогресс в сфере развития государственного управления. До опубликования финальная версия была пересмотрена участниками Десятого заседания Группы взаимодействия СИГМА, которое прошло в Праге 15-16 ноября 1999 года.

Публикация, подготовленная Секретариатом СИГМА, с главным автором в лице г-на Франциско Кардона, Советником Службы государственного управления, также содержит ценные комментарии независимых экспертов. СИГМА хочет поблагодарить профессора Дениса Галлигана, Директора Центра социально-правовых исследований Колледжа Вулфсона, Оксфордский Университет, Великобритания, профессора Жака Циллера юридического факультета Европейского университета во Флоренции, Италия, профессора Юргена Шварце, Директора Института государственного права Университета Альберта-Людвига во Фрайбурге, Германия, и г-на Жака Фурнье, бывшего члена *Государственного совета* и действующего члена *Высшего совета магистратуры*, Франция, за их ценный вклад. СИГМА также хотела бы выразить признательность д-ру Гельмуту Китсченбергу, бывшему Директору Федеральной академии государственного управления, Германия, и д-ру Фольфгангу Русшу, преподавателю конституционного права в Институте государственного управления в Землях Северный Рейн Вестфалия, Германия, за их полезные комментарии.

Опубликовано под контролем Генерального Секретаря ОЭСР.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРОГРАММА СИГМА	2
ПРЕДИСЛОВИЕ.....	3
ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ.....	5
ВВЕДЕНИЕ	6
ЧАСТЬ I. ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ЕВРОПЕЙСКОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРОСТРАНСТВО	8
1. Принципы административного права	8
<i>Надежность и предсказуемость</i>	9
<i>Открытость и прозрачность</i>	11
<i>Подотчетность</i>	12
<i>Эффективность и результативность</i>	13
2. Европейское административное пространство	14
<i>Понятие Европейского административного пространства</i>	15
<i>Движущие силы для конвергенции</i>	16
<i>Роль Европейского суда в возникновении общего Европейского административного пространства</i>	18
<i>Степень конвергенции административных систем</i>	18
ЧАСТЬ II. ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И СТАНДАРТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ	20
1. Правовые структуры профессиональной государственной службы: государственные работники или государственные служащие?.....	20
<i>Похожие стандарты и условия, но разные модели профессиональной государственной службы</i>	21
2. Управление государственной службой в контексте «администрирования через закон».....	24
<i>Профессиональные государственные руководители</i>	24
<i>Смысл «администрирования через закон»</i>	25
<i>Однородное управление государственной службой</i>	26
ВЫВОДЫ	27
Государственные служащие не являются обычными работниками государства.....	27
Принципы административного права создают модели поведения на государственной службе.....	27
Принципы административного права способствуют созданию Европейского административного пространства	28

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Страны Центральной и Восточной Европы, желающие вступить в Европейский Союз, должны провести у себя реформы государственного управления, чтобы соответствовать Копенгагенским и Мадридским критериям приобретения членства в Европейском Союзе. Большинство сфер государства охватывается или затрагивается так называемым *acquis communautaire* (т.е. совокупностью всех нормативных актов Европейского Союза). В различных областях *acquis* цели и содержание реформ достаточно ясные. Страны-кандидаты должны перенести законодательство ЕС в свои внутренние правовые системы, а затем применить его и обеспечить его исполнение. Сложности и задержки в основном связаны с процессом и скоростью реализации вследствие отсутствия функциональных возможностей.

Acquis communautaire не существует в отношении стандартов горизонтальных систем управления или национального государственного управления. Поэтому цели и ориентиры реформы государственного управления в свете вступления в ЕС являются менее отчетливыми. Однако с течением времени демократические государства достигли общего консенсуса относительно ключевых составляющих надлежащего управления. Данные составляющие включают в себя такие принципы верховенства закона как надёжность, предсказуемость, подотчетность и прозрачность, а также техническую и управленческую компетенцию, организационные способности и участие граждан. Несмотря на отсутствие *acquis communautaire*, с помощью данного консенсуса были созданы принципы государственного управления, разделяемые государствами-членами ЕС, имеющими различные правовые традиции и различные системы управления. Со временем данные принципы были определены и обновлены с помощью судебной практики национальных судов и впоследствии с помощью судебной практики Европейского суда.

Общие принципы государственного управления государств-членов ЕС представляют собой «Европейское административное пространство» (ЕАП). ЕАП включает в себя набор общих стандартов для действий в рамках государственной администрации, которые определены в законе и применяются на практике с помощью процедур и механизмов подотчетности. Страны, желающие вступить в ЕС, должны учитывать эти стандарты при разработке своих систем государственного управления. Хотя ЕАП не является согласованной частью *acquis communautaire*, тем не менее, оно должно служить ориентиром для реформ государственного управления в странах-кандидатах. В государствах-членах ЕС эти стандарты, а также предусмотренные конституцией принципы обычно облекаются или сводятся в свод административных законов, например, в административно-процессуальные акты, акты об административном процессе, акты о свободе информации и акты о государственной службе.

Та степень, в которой отдельная страна-кандидат разделяет эти принципы государственного управления и следует стандартам ЕАП, позволяет понять возможности ее национальной государственной администрации по эффективному применению *acquis communautaire* в соответствии с критериями, которые были четко обозначены Европейским Советом в Копенгагене и Мадриде. Именно в этом контексте сформулированы общие выводы в данной публикации.

Во второй части публикации вопросы государственной службы находятся в рамках этого расширенного контекста. Эта часть публикации призвана обеспечить лучшее понимание связей между результатами деятельности и руководством государственными служащими, с одной стороны, и общими принципами надлежащего управления и административными стандартами, составляющими ЕАП, с другой стороны. Среди сделанных выводов есть осуждение в том, что государственные служащие не являются обычными работниками государства, но также играют конституционную роль. Следовательно, неуместно регулировать отношения между государством или государственным институтом и его государственными служащими исключительно с помощью трудового права.

ВВЕДЕНИЕ

Членство в Европейском Союзе требует, чтобы каждая административная отрасль и индустриальный сектор государства-члена ЕС соблюдал *acquis communautaire*. Например, если национальная молочная промышленность страны-кандидата продолжит свое существование после даты вступления в ЕС, она должна отвечать всем требованиям *acquis*. Если нет, то промышленность не сможет экспортировать свою продукцию в другие государства-члены ЕС. Фактически она даже не сможет осуществлять торговлю даже на своем собственном внутреннем рынке.

Учреждения национального государственного управления государств-членов ЕС применяют и обеспечивают исполнение *acquis communautaire*. Чтобы эффективно осуществлять аналогичную деятельность государственная администрация страны-кандидата должна придерживаться общих принципов надлежащего управления и соответствовать административным стандартам, принятым в ЕС. Применение *acquis* в административной сфере, конечно же, является вопросом наличия возможностей и ресурсов в рамках отдельного сектора — но это не единственный вопрос. Общие системы горизонтального управления страны-кандидата также должны отвечать требованиям ЕС, поскольку они являются критичными для надежного функционирования всей администрации, включая сферы *acquis*. Успешное применение и обеспечение исполнения напрямую зависят от структур и систем горизонтального управления, таких как процедуры административных действий и механизмов, обеспечивающих деятельность государственных служащих в соответствии со стандартами ЕС.

Отсутствие общего законодательства ЕС, применяемого в сферах государственного управления и административного права, является проблемой для стран-кандидатов. В странах-кандидатах должны существовать административные системы и учреждения государственного управления, способные к преобразованию, применению и обеспечению исполнения *acquis* в соответствии с принципом «обязательных результатов» (*obligation de résultat*). Страны-кандидаты должны отвечать критериям, установленным для членства в ЕС и одобренным Европейским Советом в Копенгагене, Мадриде и Люксембурге. Также на основании этих критериев будет оцениваться прогресс этих стран-кандидатов, т.е. в форме Регулярных отчетов Европейской Комиссии в отношении их «административной и судебной возможности по применению *acquis*», которые косвенно показывают, что их прогресс будет оцениваться по Европейским административным стандартам.

Именно в этом контексте в данной публикации описывается Европейское административное пространство (ЕАП) в качестве особой части права ЕС. ЕАП является метафорой с практическими условиями для государств-членов и содержит, в частности, принципы административного права в качестве набора критериев, которые должны применяться странами-кандидатами при осуществлении мер по получению административных возможностей, необходимых для членства в ЕС. ЕАП представляет собой развивающийся процесс растущей конвергенции между национальным административным порядком и административной практикой государств-членов. Данная конвергенция подвержена влиянию ряда движущих сил, включая экономическое давление со стороны граждан и фирм, регулярные и продолжительные контакты между государственными должностными лицами государств-членов и, в итоге и главным образом, судебная практика Европейского суда.

Хотя конституции и принятое в их развитие законодательство содержат общие принципы права и устанавливают стандарты административных действий, именно суды усовершенствуют эти стандарты, т.е. определяют уровни приемлемости для практики государственного управления в индивидуальном порядке. Традиционно стандарты административной деятельности устанавливались и совершенствовались в рамках национальных границ суверенных государств. Они являлись продуктами национальных конституционных механизмов, законодательной деятельности национальных парламентов, решений национальных административных органов и решений национальных судов. В рамках ЕС данный процесс становится все более и более надгосударственным, и вследствие членства стало возможным требовать использовать общие обязательные административные стандарты, как это определено Европейским судом на европейском уровне и соответственно в государствах-членах ЕС.

Однако, подчеркивая гармонизованный потенциал стандартов государственного управления, это делается не для того, чтобы сказать, что административные институты должны быть в однородном

порядке созданы во всех государствах-членах ЕС. Важная мысль заключается в том, что независимо от институциональных механизмов, национальные государственные администрации должны признавать принципы и придерживаться стандартов, которые являются общими для государств-членов ЕС.

В данной публикации описываются принципы административного права, установленные Европейским судом, который, по сути, утвердил стандарты государственного управления. Его цель состоит из трех составляющих: во-первых, он имел целью определить и установить критерии, чтобы задать направление реформам государственного управления в странах-кандидатах; во-вторых, он предусматривает ориентировочные показатели, с которыми сравнивается и оценивается прогресс стран; в-третьих, конечная цель данной публикации заключается в содействии странам-кандидатам в соответствии копенгагенским и мадридским критериям государственного управления, установленным для вступления в ЕС.

ЧАСТЬ I. ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ЕВРОПЕЙСКОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРОСТРАНСТВО

1. Принципы административного права

Хотя проявление и концепции административного права (*Verwaltungsrecht, droit administratif*) разнятся от одной национальной системы к другой, существует возможность договориться об общем определении административного права как о наборе принципов и правил, применяющихся к организации и управлению государственной администрацией и к взаимоотношениям между администрацией и гражданами¹.

Принципы административного права, устанавливающие стандарты и стимулирующие поведение государственных служащих, обычно появляются в разрозненном виде среди различных законодательных актов от конституции до нескольких актов Парламента, отдельных подзаконных нормативных актов, а также прецедентного права судов, касающихся судебных разбирательств с участием государственной администрации. Помимо прочих это характерно для таких стран как Бельгия, Франция, Греция, Ирландия, и Великобритания. В других странах была введена в действие общая кодификация административных процедур, с помощью которой были собраны и систематизированы многие из этих принципов. Эти страны включают в себя Австрию (с 1925 года) Болгарию (1979 год), Данию (1985 год), Германию (1976 год), Венгрию (1957 год), Голландию (1994 год), Польшу (1960 год), Португалию (1991 год) и Испанию (1958 год).

Эти административные принципы являются не просто идеями, основанными на доброй воле; они содержатся в институтах и административных процедурах на всех уровнях. Участники государственной сферы юридически обязаны соблюдать эти правовые принципы, которые должны одобряться и защищаться независимыми контролирующими органами, системами юстиции и судебного правоприменения, парламентскими проверками и обеспечением возможностей для выслушивания и удовлетворения просьб граждан и юридических лиц.

В сфере права Европейского Экономического Сообщества Европейский суд определил большое количество принципов административного права, дав ссылку на общие принципы административного права, характерные в настоящее время для государств-членов ЕС. Особо важные принципы, отраженные в судебной практике Европейского суда, которые должны применяться в свою очередь всеми государствами-членами ЕС на национальном уровне при применении права ЕС, включают в себя, в частности: *принцип администрирования через закон; принципы соразмерности, юридической определенности, защиты законных ожиданий, недопущение дискриминации, право на слушания в ходе административных процедур по принятию решений, обеспечительные меры, справедливые условия доступа граждан в административные суды, внедоговорная ответственность государственной администрации*².

Если мы попытаемся систематизировать основные принципы административного права, которые характерны для западноевропейских стран, мы могли бы выделить следующие группы: 1) достоверность и предсказуемость (правовая определенность); 2) открытость и прозрачность; 3) подотчетность и 4) результативность и эффективность. Из них могут быть выведены остальные принципы³.

Порой сложно определить принципы административного права и государственной службы. Зачастую кажется, что они противоречат друг другу в отдельных ситуациях. Представляется, что вопросы эффективности находятся в противоречии с нормами отправления правосудия; кажется, что профессиональная лояльность к государству противостоит профессиональной честности и

¹ См. Дж.Зиллер, *Administrations comparées: les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Монкрестьен, Париж, 1993 г. См. также Дж.Шварце, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Номос, Баден-Баден, 1988 г.

² См. Дж.Шварце, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Номос, Баден-Баден, 1988 г. Английская версия: *Европейской административное право*, Лондон, 1992 г.

³ См. Публикации СИГМА, № 26, *Устойчивые институты для членства в Европейском Союзе*, ОЭСР, Париж, 1998, с. 10.

политическому нейтралитету; также может показаться, что дискреционные решения идут вразрез с нормами правопорядка и так далее.

Данная туманная природа принципов административного права является одной из причин того, почему «бланкетные концепции»⁴ являются настолько распространенными в административном праве и правилах о государственной службе. Это также является одной из причин того, почему так часто обращаются в национальные суды, а также Европейский суд за разрешением споров и постоянным усовершенствованием этих определений в доктринальном толковании, которое было адаптировано со временем.

Возможно, бесполезно (а иногда даже приводит и к обратным результатам) стремиться четко определить границы принципов административного права. В отношении законотворческой деятельности, когда такие попытки предпринимались, обычно в форме очень подробных казуистических определений, в итоге все становилось еще более запутанным. А путаница в этой сфере легко приводит к несправедливости. Все более настойчивые попытки, направленные на подробное регулирование таких неясных вопросов, приводят к непоследовательности и противоречиям. Противоречия и несоответствия также вызывают сложности с тем, чтобы сделать эти принципы актуальными посредством отрицательного влияния на обеспечение соблюдения законности. С точки зрения законотворческой деятельности, возможно, следовало бы обратиться к «бланкетным концепциям» вследствие их приспособляемости к нестандартным ситуациям. С точки зрения поведения государственных служащих и органов государственной власти рекомендуется полагаться на здравый смысл и искать стимулы в консолидированной доктрине прецедентного права.

Надежность и предсказуемость

Ряд механизмов и принципов административного права работает в пользу надежности и предсказуемости действий и решений государственной администрации, что также именуется как правовая определенность или юридическая уверенность. Все эти принципы призваны искоренить самоуправство при осуществлении общественных дел.

Верховенство закона (Rechtsstaat, État de droit) представляет собой многогранный механизм обеспечения надежности и предсказуемости. Он основан на принципе «администрирования 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 применяются на основе справедливости к любому лицу, которое подпадает под сферу их применения. Упор делается на нейтралитете и всеобщности такого применения (принцип недопущения дискриминации). Государственная администрация должна принимать решения согласно установленным правилам и толковательным критериям, которые определяются судами, не принимая во внимание любые иные аспекты. Верховенство закона противостоит дискреционным полномочиям, кумовству и иным отклонениям. Верховенство закона требует строгой иерархии правовых норм, исполнение которых обеспечивается независимыми судами, а также принципом, что орган государственной власти обычно не наделяется полномочиями, которые противоречат общим правилам, которые установлены и опубликованы в специальном регуляторном решении⁵.

Соответствующая реализация верховенства закона является понятием *правовой компетенции*. Органы государственной власти могут принимать решения только по тем вопросам, которые находятся в рамках

⁴ Правовая доктрина определяет «бланкетные концепции» как зачастую туманные концепции, содержащие широкие или даже неясные принципы, которые должны оформляться и усовершенствоваться судами, а также иными органами государственной власти, применяющими законодательство, в индивидуальном порядке. Данная туманность и неясность порождает различные правовые споры, направляемые в суды, которые должны соответствовать своим собственным предыдущим определениям с общественными ценностями и взглядами, которые развивались с течением времени. Поэтому концептуальные очертания таких принципов постоянно остаются неясными. Бланкетные концепции, например, включают в себя добросовестность, разумность, общее благо, лояльность. На самом деле все правовые принципы можно рассматривать в качестве бланкетных концепций. Несмотря на свою туманность, бланкетные концепции являются чрезвычайно важными для законотворческой деятельности и обеспечения соблюдения законности.

⁵ *Prééminence des actes réglementaires sur les actes individuels d'une même autorité publique*, как это говорится на французском языке. Считается, что у этой доктрины французские корни.

их правовой компетенции. Компетенция в данном контексте означает явно выраженное и законно переданное полномочие по принятию решений по конкретной проблеме или вопросу, представляющему государственный интерес, которое на основании закона позволяет органу государственной власти не только принимать решения по вопросу, но также и налагает на него обязанность брать на себя ответственность. Компетентный орган государственной власти не может отказаться от этой обязанности. В этом смысле юрисдикция (или компетенция) приравнивается к обязанности. Понятие «компетенция» применяется очень строго, и решение, принятое государственным органом без правовой юрисдикции, является недействительным и будет признано недействительным судами.

Совсем необязательно, что надежность и предсказуемость государственной администрации противоречит природе административного *дискреционного права* (*freies Ermessen, pouvoir discrétionnaire*). Дискреционное право и самоуправство – это не одно и то же. Дискреционные решения относятся к вопросам, когда в рамках правовой системы, директивному органу, принимающему решения, остается некоторая степень выбора. Административные органы наделяются дискреционными полномочиями по ряду причин. Дискреционное право не означает беззаконие. Дискреционные решения необходимы, поскольку закон не может предусмотреть все обстоятельства, которые могут возникнуть в будущем. Закон может прямо разрешать органам государственной власти принимать дискреционные решения. Суды разработали правовую доктрину административного дискреционного права, которая содержит различные принципы управления и ограничения осуществления дискреционного права. Среди этих принципов есть те, которые принуждают администрацию действовать добросовестно, разумно следовать государственным интересам, соблюдать справедливые процедуры, придерживаться требования о равенстве подхода, а также соблюдать понятие соразмерности. Иными словами, законное дискреционное право не может реализовываться без общих принципов административного права, поскольку они формируют своего рода противовес *по отношению к* дискреционным полномочиям, которыми наделена государственная администрация⁶.

Другим принципом, действующим в пользу надежности и предсказуемости, является правовой принцип *соразмерности*. Это означает, что административное действие должно соразмерно для достижения цели, которую преследует закон, без ущемления прав граждан в большей степени, чем это строго необходимо для достижения этой цели. Соразмерность связана с разумностью. Она также означает, что применение закона только в тех случаях, когда посредством такого применения будет достигнут результат, который не был предусмотрен законом, противоречит закону. Это может представлять собой злоупотребление административными полномочиями. В частности, соразмерность уместна в случае обязательных заказов на поставку (или экспроприации), в результате которых права собственности граждан ущемляются в угоду государственным интересам. Понятие соразмерности было, в частности, разработано Европейским судом по аналогии с примером из германского права и было внедрено в большинство европейских систем административного права с помощью права ЕС⁷.

Еще одним принципом, действующим в пользу «администрирования через закон», является принцип процессуальной справедливости⁸. Это означает процедуры, гарантирующие правильное и непредвзятое применение права, и внимание к социальным ценностям, таким как уважение к личности и защита их достоинства. Одним из конкретных примеров применения принципа процессуальной справедливости является правовой принцип, что ничьи права и интересы не могут быть затронуты, если затронутое лицо не ознакомилось с соответствующими фактами и вопросами и не было заслушано в рамках подходящей процедуры. Направление уведомления заинтересованным лицам об административном действии также является характерным признаком справедливости.

Своевременность в действиях государственной администрации твердо поддерживает принципы предсказуемости и надежности. Задержки со стороны государственной администрации при принятии решений и осуществлении действий могут привести к неудовлетворению, несправедливости или

⁶ См. Европейский суд, дело «Technische Universität München», 1991 г., ECR-I-5469.

⁷ См. Дж.Зиллер, «Le principe de proportionnalité en droit administratif et droit communautaire», в *Actualité juridique, droit administratif*, специальный выпуск, июнь 1996 г., стр. 185-188.

⁸ Этот принцип получил широкое признание в праве ЕС. Для получения подробной информации см. Дж.Шварце, «Процессуальные гарантии в недавних судебных прецедентах Европейского суда», в *Исследованиях в честь Генри Г. Шермеса*, Том II, Дордрехт, Бостон, Лондон, 1994 г., с. 487 ff.

тяжкому вреду как для государственных, так и для частных интересов. Задержки могут привести к нехватке ресурсов или отсутствию политического решения, но зачастую они ассоциируются с неэффективностью и некомпетентностью государственных служащих. Правовые нормы могут помочь смягчить проблему посредством установления четких лимитов времени, в течение которых необходимо выполнить определенные задачи. С другой стороны, гражданская служба, на которой схема найма сотрудников основана на учете служебных заслуг и регулярно предоставляется обучение, может снизить уровень некомпетентности в государственной администрации и оказаться эффективной для обеспечения надежности.

Профессионализм и профессиональная *честность* на государственной службе несомненно поддерживают понятия надежности и предсказуемости государственной администрации. *Профессиональная честность* на государственной службе основывается на понятиях непредвзятости и профессиональной независимости. Непредвзятость означает отсутствие предубеждений. В сфере государственной администрации предубеждение означает предрасположенность в пользу определенного результата при оценке отдельной ситуации, следствием чего становится необоснованное или несправедливое причинение ущерба общему интересу или правам иных заинтересованных сторон. Часто предубеждение имеет более сильный смысл предвзятого мнения или суждения, основанного на неверных причинах. Правовые положения, запрещающие государственным служащим участвовать в решениях, затрагивающих вопросы, в которых у этих служащих есть персональный или личный интерес, предназначены для повышения показателя непредвзятости.

Утрата профессиональной независимости предполагает наличие должностного лица, для которого не характерна независимость мысли и суждения, с тем, чтобы блокировать надлежащее рассмотрение вопроса по существу. Взятничество, принуждение, неконтролируемые политические амбиции, несдержанное желание продвинуться по службе являются частыми причинами утраты независимости. Взятничество приводит к утрате независимости вследствие наличия незаконных доходов. Принуждение приводит к утрате независимости вследствие страха. Политические амбиции или профессиональная жадность может привести к тому, что государственные служащие будут становиться жертвами лести и слепо исполнять желания своих начальников или даже ненадлежащим образом заранее ограничивать свои собственные суждения.

Государственная служба, на которой система найма и продвижения по службе в большей степени основана на политическом патронаже или кумовстве, скорее всего, препятствует профессиональной честности по сравнению с системой, которая основана на учете служебных заслуг. Система государственной службы, где у государственных служащих есть специальный статут, регулирующий их права на продвижение по службе, четко определяющий их права и обязанности, устанавливающий справедливый и пропорциональный уровень заработной платы, информация о котором находится в открытом доступе и хорошо регулируется, а также содержащий четкие дисциплинарные положения, делает государственных служащих менее уязвимых коррупции, принуждению и лести, в результате чего делается убедительный вклад в развитие показателя профессиональной честности. Как было отмечено выше, профессиональная честность работает в пользу надежности и предсказуемости государственной администрации. Тем не менее, стоит отметить, что, независимость государственной службы не означает абсолютное право на свободные суждения или мнения. Существуют профессиональные стандарты и нормы права, которые необходимо соблюдать. Необходимо подвести итоги между ценностью независимости и ценностью лояльности к законно правящему правительству.

Открытость и прозрачность

Открытость предполагает, что администрация доступна для внешней тщательной проверки, а прозрачность подразумевает, что после тщательного осмотра администрация будет «видна насквозь» для целей подробной проверки и надзора. Открытость и прозрачность позволяют, с одной стороны, что любое лицо, затронутое действием администрации, может знать основание этого действия, а с другой стороны, открытость и прозрачность упрощают проведение внешней проверки административного действия со стороны вышестоящих надзорных органов. Открытость и прозрачность также являются необходимыми инструментами для обеспечения верховенства закона, равенства перед законом и подотчетности.

Как правило, поведение государственной администрации должно быть прозрачным и открытым. Лишь в исключительных случаях, когда затрагиваются вопросы национальной безопасности или иные

аналогичные вопросы, может устанавливаться режим секретности или конфиденциальности. Аналогичным образом персональные данные не должны раскрываться третьим лицам.

В реальности лишь несколько конкретных вопросов затрагивают национальную безопасность. Однако органы государственной власти имеют тенденцию объявлять вопросы конфиденциальными гораздо чаще, чем это необходимо на самом деле. Здесь также следует упомянуть, что за исключением Швеции, начиная с конца восемнадцатого века, традиционным стандартом государственной администрации были дискретность и секретность. Лишь начиная с 1960-х годов ценность открытости государства получила свое развитие в других демократических странах, и в настоящее время открытость считается чрезвычайно важным стандартом государственной администрации. Ранее только применение принципа открытости в большинстве западных демократических стран являлось, с одной стороны, принципом того, что юридические правила могли вступить в силу только после их опубликования в официальном бюллетене или журнале, а с другой стороны, что административные решения могли применяться лишь после того, как они были должным образом официально направлены и получены заинтересованными лицами.

Открытость и прозрачность в государственной администрации служат двум конкретным целям. С одной стороны, они защищают государственные интересы, поскольку снижают вероятность недобросовестного администрирования⁹ и коррупции. С другой стороны, они необходимы для защиты прав граждан, поскольку они информируют о причинах принятия административного решения и следовательно помогают заинтересованным лицам осуществлять право на возмещение вреда посредством обжалования решения.

В административном праве существует несколько видов практического применения этих принципов. Административные действия должны быть обоснованы и осуществлены надлежащими компетентными органами государственной власти. Широкая общественность должна иметь доступ к государственным реестрам. Представители органов государственной власти обычно должны идентифицировать себя перед общественностью. Государственные служащие должны соблюдать определенные ограничения в отношении доходов от частной деятельности, информация о которых подлежит раскрытию, а сами доходы должны быть предварительно одобрены. Для реализации принципа открытости особо важным является обязательство органов государственной власти указывать причину принятия своих решений.

Административный акт или решение должны сопровождаться *мотивировочной частью*. В данном заявлении содержится обоснование, изложенное органом государственной власти при формировании своего решения, и, в частности, показывает согласованность между фактами, и каким образом эти факты вписываются в сферу законодательства. Следовательно, мотивировочная часть должна включать в себя факты и их доказательства, а также соответствующее правовое обоснование. Мотивировочная часть является важнейшим элементом при отклонении заявления заинтересованной стороны. В этом случае мотивировочная часть должна тщательно показать и обосновать, почему аргумент или доказательство, представленные стороной, не были приняты.

Вопрос о том, что рассматривается в качестве надлежащей причины, всегда является сложным в административном праве и часто передается на рассмотрение суда при возникновении спора. Однако, важным моментом является то, что мотивировочная часть должна передавать причины и достаточную степень обоснованности, чтобы позволить заинтересованной стороне подготовить апелляционную жалобу для обжалования административного решения. Указание мотива принятия административного решения является инструментом открытости, прозрачности и подотчетности.

Подотчетность

Как правило, подотчетность означает, что одно лицо или орган должен объяснить и обосновать свои действия перед другими. Поэтому в административном праве это означает, что любой административный орган должен отвечать за свои действия перед иными административными, законодательными или судебными органами. Подотчетность также требует, чтобы ни один орган не был освобожден от тщательной проверки со стороны других органов. Она может проводиться с помощью многих различных механизмов, включая проверку со стороны судов, обжалование в вышестоящий административный орган, проведение расследования омбудсменом, проверка со

⁹ В рамках Европейского Союза Европейский Омбудсмен должен противодействовать недобросовестному администрированию.

стороны специального совета или комиссии, а также, помимо прочего, тщательная проверка со стороны парламентского комитета. Подотчетность служит средством отображения того, соблюдаются ли такие принципы, как верховенство закона, открытость, прозрачность, непредвзятость и равенство перед законом. Подотчетность играет важную роль в определении таких ценностей как результативность и эффективность, надежность и предсказуемость государственной администрации.

Отличительной чертой подотчетности в сфере административного права является то, что подотчетность обеспечивается сложным множеством достаточно формальных процедур. Это не абстрактная подотчетность, а достаточно конкретные и закрепленные в законе вопросы, по которым необходимо отчитываться через ряд достаточно определенных процедур. Неудивительно, что вопросы, по которым необходимо отчитываться, в основном касаются того, насколько хорошо соблюдаются принципы, закрепленные в административном праве, государственными служащими и органами государственной власти, с одной стороны, и, с другой стороны, насколько неукоснительно следуют правовым процедурам для формирования общественных административных решений.

Для того, чтобы сделать государственную администрацию подотчетной, необходим надзор, обеспечивающий, чтобы административные органы использовали свои полномочия надлежащим образом и соблюдали установленные процедуры. С помощью надзорных институтов и механизмов осуществляется мониторинг и тщательная проверка действий государственных должностных лиц. Целями надзора являются оценка того, насколько эффективно, результативно и своевременно органы государственной власти осуществляют свои функции, и что соблюдаются принципы и процедуры, изложенные в специализированных или общих правилах. Иными словами, надзор призван обеспечить административный принцип «администрирования через закон», поскольку он является весьма важным для защиты государственных интересов, а также прав граждан.

Эти надзорные институты и механизмы могут принимать различные формы: суды, прокурор, омбудсмен, внутренний и внешний аудит, инспекции, устанавливающие стандарты органы, парламентские комитеты, средства массовой информации, и т.д.

Вкратце, все эти механизмы и институты призваны эффективно обеспечивать верховенство закона, прозрачность, подотчетность, эффективность и результативность, которые являются ключевыми принципами государственной администрации и государственной службы. Иными словами, они нацелены на защиту прав граждан и государственных интересов, на повышение качества процесса принятия решений и, наконец, на повышение надежности, правовой безопасности и легитимности государственной администрации.

Ни у одного другого современного социального органа или института нет такого количества разнообразных способов надзора и контроля, сколько есть у государственной администрации. Данный факт дает представление об определенной и деликатной роли, которая отведена государственной службе в современно демократическом обществе.

Эффективность и результативность

Один из конкретных видов измерений подотчетности касается эффективности деятельности государственной администрации. Эффективность стали признавать в качестве важного показателя для государственной администрации и государственной службы относительно недавно. Поскольку государство стало оказывать государственные услуги, в государственной администрации появилось понятие производительности. На сегодняшний день вследствие финансовых ограничений во многих государствах эффективная и результативная деятельность государственной администрации в процессе оказания государственных услуг обществу изучается все в большей и большей степени. Эффективность является типичным управленческим показателем, заключающимся, по сути, в поддержании надлежащего соотношения между используемыми и приобретенными ресурсами.

Относительным показателем является эффективность, которая в основном заключается в обеспечении того, что деятельность государственной администрации является успешной при достижении целей и решении общественных вопросов, определенных законом и государством. В основном она требует анализа и оценки существующей государственной политики, а также того, насколько хорошо эта политика реализуется государственной администрацией и государственными служащими.

В недавних конституциях западноевропейских стран, например, в конституции Испании (1978), эффективность и результативность государственной администрации охранялись как конституционные принципы, наравне с такими более классическими принципами, как верховенство закона, прозрачность

и непредвзятость. Аналогичным образом, административное право зачастую ссылается на экономию, эффективность и результативность наряду с верховенством закона, как на принципы, которые должны верховенствовать в деятельности и решениях государственной администрации и государственных служащих.

Может показаться, что эффективность как управленческий показатель противоречит верховенству закона и надлежащей процедуре как политический / демократический показатель. Государственные руководители часто рассматривают юридические процедуры как ограничения, наносящие вред эффективности. Следование установленным процедурам может идти вразрез с экономическим использованием средств и может оказывать негативное влияние на соотношение между расходами и результатами административных действий.

Данный конфликт порождает большое количество вопросов. Данное противоречие пытаются решить с помощью ряда институциональных и правовых решений. Среди институциональных решений можно выделить процесс передачи производственной деятельности частному сектору через освобождение от обязанностей, когда за государственной администрацией сохраняется роль органа, ответственного за разработку политики и осуществление мониторинга контракта. Юридически введение в силу широкого перечня сложных законов о закупках для государственных нужд было разработано как часть административного права. Директива ЕС о государственных закупках подтвердила свою роль в качестве важного источника гомогенизации правовых принципов на всем пространстве ЕС.

Законодательство Европейского Сообщества также требует эффективного администрирования¹⁰, в частности, в отношении применения директив и положений Сообщества. Это заставило ряд государств-членов изменить свои внутренние организационные и административные структуры и механизмы принятия решений, чтобы позволить эффективно и результативно обеспечивать исполнение европейского законодательства и, в целом, обеспечить эффективное сотрудничество с институтами сообщества, как это обсуждалось в предыдущем разделе.

2. Европейское административное пространство

Вышеперечисленные принципы можно найти в административном праве всех европейских государств. Хотя государственные администрации в европейских государствах представляют собой древние структуры, они постоянно адаптировались к современным условиям, включая членство в ЕС, которое эволюционирует само по себе. Постоянный контакт среди государственных служащих государств-членов и Комиссией, требование о разработке и применении *acquis communautaire* по эквивалентным стандартам надежности на территории всего Союза, появление системы административной юстиции во всей Европе, а также совместные базовые показатели и принципы государственной администрации привели к некоторой конвергенции среди национальных администраций. Это было описано как «Европейское административное пространство»¹¹.

Целью данного раздела является изучение сил, движущих по направлению к данному общему Европейскому административному пространству, каким образом оно создается, какие стандарты государственной администрации создаются с помощью набора общих административных принципов и, наконец, каким образом эти стандарты должны быть представлены в попытках любого институционального строительства, которые предпринимаются в странах, желающих стать полноправными членами Европейского Союза.

Правовые системы государств-членов ЕС находятся в процессе постоянного сближения со многими различными сферами, находящимися под влиянием законодательства ЕС, например, посредством законодательной деятельности институтов Сообщества и с помощью прецедентного права Европейского суда. Концепции законодательства ЕС внедряются в национальные системы с помощью правил прямого действия или директив, которые сначала должны быть преобразованы в национальный закон. Правила и директивы оказывают прямое влияние на административные системы государств-членов и могут привести к важным изменениям правовых принципов, применяемых к государственной администрации в отдельно взятом секторе политики.

¹⁰ См. Европейский суд, дело № 68/81, Комиссия против Бельгии (1982), Сборник решений Европейского суда 153.

¹¹ См. Публикацию СИГМА № 23, *Подготовка государственных администраций к Европейскому административному пространству*, ОЭСР, Париж, 1998 г.

В рамках судебной практики Европейского суда могут создаваться принципы более общего характера, которые применяются не только в одной существенной отрасли права. Более того, во многих случаях именно толкование отдельных положений законодательства ЕС Европейским судом приводит к изменениям того, как принципы административного права понимаются в государстве-члене ЕС¹².

Это позволяет нам зафиксировать своего рода европеизацию административного права в качестве важнейшего элемента недавних изменений в законодательстве.

Все это говорит о появлении Европейского административного пространства, которое, в основном, касается основных институциональных механизмов, процессов, общих административных стандартов и показателей государственной службы. Этот перечень далеко не полный, и существуют значительные качественные различия между государствами-членами ЕС. Конечно же, проблемы, вызываемые этими различиями между государствами-членами ЕС, являются одной из причин того, почему институциональному строительству отводится такая важная роль в процессе расширения в сторону Центральной и Восточной Европы. *Государствам-кандидатам нужно будет развивать свои администрации с тем, чтобы достичь уровня надежности Европейского административного пространства и приемлемого порогового значения общих принципов, процедур и административных структурных механизмов. Существует минимальный стандарт качества и надежности государственной администрации, к которому должны стремиться государства-кандидаты.*

Также необходимо учесть тот факт, что интеграция ЕС является эволюционным процессом (принцип прогрессирования в строительстве ЕС). Это означает, что государство должно показать достаточную степень прогресса, который можно удовлетворительно сравнить со средним уровнем в государствах-членах ЕС. Уровень конвергенции в 1986 году (когда Португалия и Испания присоединились к ЕС) изменился в 1995 году (когда в Союз вошли Австрия, Финляндия и Швеция), и опять он будет другим в будущем, когда государство-кандидат присоединится к Европейскому Союзу. Это означает, что государствам-кандидатам недостаточно достичь текущего среднего уровня государственных администраций в существующих государствах-членах ЕС. Им будет необходимо достичь будущего среднего уровня государств-членов. Иными словами государство-кандидат должно быть в состоянии заполнить пробелы между текущим уровнем качества своей государственной администрации и своим уровнем в будущем, когда государство фактически присоединится к ЕС. Государству-кандидату будет недостаточно сравнить себя с «худшим» государством, которое уже является членом ЕС. Сравнение должно проводиться между государством-кандидатом и средним уровнем всех государств-членов ЕС.

Понятие Европейского административного пространства

Понятие Европейского административного пространства взято из более общих понятий европейских экономических и социальных пространств, в отношении которых проходили обширные дебаты в рамках конституционных переговоров ЕС. Оно также относится к распространенной в ЕС системе судебного сотрудничества, которая включает оказание взаимной правовой помощи в процессе обеспечения исполнения закона и определенного приближения в соответствующей отрасли права.

Строго говоря, общее административное пространство возможно, когда набор административных принципов, правил и положений единообразно исполняется на отдельной территории, охватываемой национальной конституцией. Традиционно, территорией применения административного права являлась территория суверенных государств. Вопрос общего административного права для всех суверенных государств, интегрированных в Европейский Союз, всегда являлся предметом обсуждений, которые были неравномерно интенсивными, с самого начала появления Европейского сообщества. До сих пор отсутствует единое соглашение по этому вопросу.

Очевидно, что основные конституционные правовые тексты Европейского Союза, а именно Римский Договор 1957 года и Маастрихтский Договор 1992 года, не предусматривают модель государственной администрации, которая должна была бы применяться в государствах-членах ЕС. После проведения оценки демократической природы их политического режима вопросы, касающиеся управления и государственной администрации были умышленно оставлены на усмотрение государств-членов. Поэтому с формальной юридической точки зрения государства-члены более озабочены вопросом административной автономии.

¹² См. Дж.Шварце (с изм.), *Административное право под европейским влиянием: конвергенция административного законодательства государств-членов ЕС*, Номос, Баден-Баден, и издательство «Свит энд Максвелл», Лондон, 1996 г.

До настоящего времени лишь некоторые элементы потенциального европейского административного права были изложены в базовых договорах Европейского Союза и во вспомогательных нормативных актах, принятых Комиссией. Важные принципы административного права изложены в Римском Договоре, такие как права на судебный пересмотр административных решений, принятых учреждениями ЕС (статья 173) или обязательство обосновывать административные решения ЕС (статья 190). Однако лишь несколько горизонтальных административных вопросов стали предметом законодательной деятельности европейских учреждений. Эти вопросы в основном касаются закупок для государственных нужд, обеспечения свободы конкуренции среди фирм на территории ЕС и обеспечения возможности их участия в торгах, проводимых в любом государстве-члене ЕС, а также с государственной помощью предприятиям, которые должны быть уполномочены и находиться под пристальным контролем со стороны учреждений Европейского Союза.

Однако на самом деле существует очень большое количество законодательных актов, касающихся существенных отраслевых административно-правовых положений и которые представляют собой то, что известно под названием *acquis communautaire*. Если государство-член ЕС не применяет право ЕС, предусмотренное в директивах и правилах, то наступают важные правовые последствия. Считается, что государство несет внедоговорную ответственность вследствие его незаконной неспособности перенести в свое законодательство директиву ЕС или применить правило ЕС. Это является достаточными основаниями для гражданина подать судебный иск против государства с требованием возместить убытки¹³.

Отсутствие формального правоохранительного органа, регулирующего государственную администрацию, ее процессуальные правила и институциональные механизмы вовсе не означает, что европейское надгосударственное административное право бессмысленно или неизвестно государствам-членам ЕС. Существует общий *acquis*, состоящий из принципов административного права, который может быть назван «неформализованный *acquis communautaire*» в том смысле, что формальная договоренность отсутствует. Однако он может представлять общее европейское административное право.

Движущие силы для конвергенции

Европейские сообщества, которые изначально были вовлечены в основном в создание общего экономического рынка, эволюционировали в Европейский Союз, который движим не только экономическими интересами, но все в большей степени желанием создать более тесные социально-политические связи между народами Европы, как это изначально задумывалось подписантами Римского Договора. Европейский Союз более не означает просто общий рынок товаров и услуг.

Четыре вида свободы, закрепленные в Римском Договоре, а именно свобода перемещения товаров, услуг, людей и капитала, означают, что национальные государственные администрации государств-членов ЕС, являясь ключевыми элементами, обеспечивающими и применяющими эти виды свободы, вытекающие из Договоров, должны работать таким образом, чтобы обеспечить эффективную реализацию этих Договоров во всех их аспектах. Договоры ЕС и вспомогательные нормативные акты, принятые Европейской Комиссией во исполнение указанных Договоров, являются частью внутреннего правового режима в государствах-членах ЕС. Национальные государственные администрации и национальные суды обязались применять Договоры и принятые Европейской Комиссией вспомогательные нормативные акты в качестве «хранителей Договоров» с той же степенью заботливости, как если бы они фактически являлись национальными нормативными актами.

Результатом стало то, что хотя каждое государство-член ЕС обладает полной свободой в отношении использования методов и способов по достижению результатов, изложенных в Договорах и вспомогательных нормативных актах ЕС, в Союзе были выработаны совместные методы и принципы. Особо сильно данная ситуация проявилась в сфере принципов административного права. Однако, она менее заметна в сфере административных и организационных договоренностей и структур из-за большого разнообразия форм и глубины децентрализации в рамках различных государств-членов ЕС.

¹³ См. Решение Европейского Суда по объединенным делам C-6/90 и C-9/90 «А.Франкович и др. против Италии», 1991 г.

Таким образом, законодательная деятельность европейских учреждений является крупным источником общеевропейского основного административного права, действующего в отношении государств-членов ЕС, их государственных администраций, судов и граждан. Особенность заключается в том, что данное основное административное право является отраслевым. В определенной степени это оказывает влияние на богатый ассортимент сфер политики, таких как свободная конкуренция на внутреннем рынке, связь, окружающая среда, сельское хозяйство, промышленная политика, наука и исследования, пограничный контроль и так далее. Данное основное административное право составляет *acquis communautaire*, чей уровень совместимости с соответствующими правилами страны-кандидата в настоящее время проверяется и оценивается Европейской Комиссией в рамках переговорного процесса о присоединении к ЕС.

Другим источником административного сближения можно назвать постоянное взаимодействие между чиновниками государств-членов ЕС, а также между ними и чиновниками Европейской Комиссии. Эти межправительственные отношения, которые в основном представляют собой отношения между людьми, способствуют общему пониманию того, каким образом следует применять политику и правила ЕС на национальных уровнях и осуществлять продуктивный обмен опытом в передовой практике для достижения результатов, которые должны быть получены с помощью этих политик. Межадминистративное сотрудничество также является одной из концепций, которая стимулируется и укрепляется Маастрихтским Договором (статья 209А). Сотрудничество и обмен опытом имеют результатом создание неформального давления со стороны членов своего круга на создание совместных стандартов в отношении того, каким образом национальные государственные администрации будут исполнять свои надгосударственные обязательства, и обеспечение достижения результатов политики, которые предусмотрены в основных Договорах и вспомогательных нормативных актах ЕС. Эти межправительственные отношения способствуют распространению и обмену набором общих административных принципов и методов управления, что в свою очередь помогает сформировать совместный идеальный образец поведения государственных служащих во всем ЕС. Вышеупомянутые результаты таких межправительственных отношений являются возможными, в значительной степени, благодаря тому, что задействованные должностные лица могут сделать достаточно стабильную профессиональную карьеру в своей национальной государственной службе.

Однако, на самом деле это Европейский суд, который, в общем и целом, играет основную роль в разработке общих принципов административного права в рамках Европейского Союза. В то время как вспомогательные нормативные акты ЕС являются практически эксклюзивно отраслевыми, решения Европейского суда заставляют задуматься и побуждают к разработке административных принципов, которые являются более общими по своей природе, даже если они устанавливаются в зависимости от конкретного случая. Фактически судебная практика Европейского суда является основным источником общего, т.е. не отраслевого, административного права в Европейском Союзе. Суд должен полагаться на уже сформировавшиеся общие принципы административного права, которые были созданы и усовершенствованы национальными административными судами государств-членов ЕС. Европейский суд, оценивая национальное прецедентное право, определяет и совершенствует общие административные принципы, являющиеся обязательными для всех государств-членов ЕС как таковых, а также для их граждан в процессе применения права ЕС.

Наконец, был отмечен феномен распространенности права ЕС в национальных правовых режимах¹⁴. Данный феномен существует благодаря тому факту, что разные стандарты и практики применения национального законодательства и права ЕС будет очень тяжело использовать в рамках отдельно взятого государства. Постепенно национальные институты применяют одинаковые стандарты и используют одинаковую практику применения как национального законодательства, так и права ЕС. Данный факт приводит к возникновению идеи об общем административном праве, которая разрабатывается среди государств-членов ЕС. Данное своего рода «загрязнение» национального законодательства принципами права ЕС также способствует созданию Европейского административного пространства.

¹⁴ См. Дж. Шварце (в ред.), *Административное право под европейским влиянием: о конвергенции систем административного права государств-членов ЕС*, Номос, Баден-Баден, Свит энд Максвелл, Лондон, 1996 г. См. Также Дж. Марку, *Изменения в административном праве Европы: множественность и конвергенции*, Хартманн, Париж, 1995 г.

Роль Европейского суда в возникновении общего Европейского административного пространства

Как уже упоминалось выше, именно Европейский суд разработал большинство принципов административного права, регулирующих вопрос о том, что именно может именоваться общим европейским административным правом. Это является естественным вследствие фрагментарности европейского административного статутного права. Договоры были призваны служить структурой, требующей дальнейших и продолжающихся изменений. Многие вопросы были разработаны для регулирования вспомогательными нормативными актами Комиссии (директивами и правилами), которые охватывают в основном отраслевые политические вопросы, и прецедентным правом Европейского суда.

Национальные судебные учреждения призваны обеспечить исполнение Договоров ЕС и вспомогательных нормативных актов Европейской Комиссии. Поскольку толкование норм права ЕС было единообразным, в случае, когда положение законодательного акта представляется неясным, национальные суды вынуждены передавать вопрос о толковании этого положения на рассмотрение Европейского суда (ст. 177, Договор о создании ЕС). Этот факт также сделал свой вклад в выдающуюся роль Европейского суда в разработке общих принципов посредством установления толковательной структуры, которой должны следовать национальные суды. Можно сказать, что сегодня существует общий *acquis* правовых административных принципов, разработанный Европейским судом.

Принципы административного права обсуждались в предыдущем разделе данной публикации. В кратком обзоре («Основные положения») мы идентифицировали основные принципы административного права, смоделированные Европейским судом после национальных административных законов государств-членов ЕС.

Ранее прецедентное право Европейского суда находилось под влиянием правовых систем первоначальных государств-членов ЕС, в частности, концепций, уходящих корнями во французское административное право. Тем не менее развитие права ЕС никогда не находилось только под французским влиянием, и увеличение числа государств-членов привело к диверсификации источников стимулирования правового мышления Европейского суда. Это означает, что решения Европейского суда не реагируют, в частности, на отдельные национальные правовые предпосылки, но его судебная практика представляет собой скорее смесь влияний со стороны фактически всех государств-членов ЕС¹⁵. Например, принцип «администрирования через закон», возникший из французского принципа равенства (*principe de légalité*), а также немецкой концепции правового характера государства (*Rechtsstaatlichkeit*), которые более или менее приближены к британской концепции верховенства закона (*rule of law*). Следует упомянуть, что хотя эти три понятия и имеют разные национальные корни, в настоящее время они способствуют аналогичным практическим результатам¹⁶. Возникновение концепции «справедливого процесса» можно проследить в британских и немецких правовых традициях.

Степень конвергенции административных систем

Отдельную административную систему можно оценить посредством тщательной проверки того, в какой степени эти принципы фактически применяются, как в формальных правовых механизмах в государстве, так и в текущем поведении органов государственной власти и государственных служащих. В этом смысле данные общие принципы административного права служат в качестве стандартов, в сравнении с которыми измеряют надежность государственной администрации, степень подотчетности государственных служащих и органов государственной власти, надежность и предсказуемость процедур формирования административных решений и их оспаривания с помощью процедур апелляции и возмещения ущерба.

Объем, в котором различные страны разделяют свои принципы административного права, также дает представление о степени совместимости их административных систем. Иными словами, они также служат обязательным условием более тесной интеграции между ними, с одной стороны, и, с другой

¹⁵ См. Дж. Шварц, *Европейское административное право*, в упомянутой работе.

¹⁶ См. Дж. Ривьеро, “Vers un droit européen : nouvelles perspectives en droit administratif”, в М. Капеллетти (в ред.), *Новые перспективы общего права в Европе*, Публикации Института европейского университета, том 1, Флоренс, 1978 г., с. 389 и далее.

стороны, они служат показателем способности институциональных механизмов государственной администрации в отдельной стране по применению формализованного *acquis communautaire*.

Одним из основных составляющих элементов государственной администрации, помимо таких как надлежащее материальное и процессуальное законодательство, является государственная служба. Поведение государственных служащих моделируется после формирования принципов административного права в качестве руководящих и обязательных принципов. Материальное и процессуальное законодательство, оформленное вопреки фону национальных конституций и европейского административного права, обеспечивает правовую институциональную структуру, в рамках которой органы государственной власти и государственные служащие должны вести себя подобающим образом в государствах-членах ЕС.

В то же время все эти элементы, правовые механизмы и поведение актеров в государственной сфере европейских сообществ формируют развивающееся общее европейское административное и политическое пространство. Предполагается, что игроки в этой сфере должны принять как должное набор принципов, которые за редким исключением оказываются формализованными в виде статутного права и систематизированными в кодексе, но которые являются обязательными с этической и правовой точек зрения и которые горизонтально пересекают все параметры государственной администрации. Данные принципы представляют собой то, что мы называем неформализованным *acquis communautaire*. Данный неформализованный административный *acquis communautaire* делает серьезный вклад в укрепление развивающегося европейского административного пространства и в европеизацию национальных государственных администраций и административного права государств-членов ЕС.

Наши выводы, которые также формируют нашу рабочую гипотезу, будут следующими: Во-первых, степень, в которой общие принципы административного права стимулируют национальное законодательство и присутствуют в реальном поведении государственных актеров, т.е. степень реализации неформализованного *acquis communautaire*, является индикативной и взаимосвязана с возможностью отдельного государства эффективно принимать и реализовывать формальный *acquis communautaire*. Во-вторых, это требует пристального внимания к изменениям в системах национальной государственной службы, поскольку они являются решающими инструментами, которые либо обеспечивают, либо затрудняют трансформацию этих принципов административного права в фактические государственные действия и процессы по принятию решений.

Что касается сферы данной публикации, очевидно, что, в допустимой степени, необходима актуализация административных принципов надежности, предсказуемости, подотчетности, прозрачности, эффективности и результативности, если государственные администрации стран Центральной и Восточной Европы, являющихся кандидатами на присоединение к ЕС, должны отвечать требованиям к присоединению к ЕС, в частности, тем, которые обусловлены реальным применением *acquis communautaire*. Данные принципы не работают благодаря исключительно добрым намерениям, а должны быть полностью воплощены в ежедневном поведении государственной администрации с помощью основного законодательства, надлежащих административных институтов и набора правовых ценностей, заложенных в основу государственной службы. Данное требование является дополнительной причиной для того, чтобы иметь в наличии профессиональную и стабильную государственную службу. При этом в большинстве государств-членов ЕС есть не только специальные нормативные акты о государственной службе, но сама государственная служба в этих странах соблюдает принципы административного права, необходимые для того, чтобы сделать государственные администрации этих стран надежными.

ЧАСТЬ II. ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И СТАНДАРТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

1. Правовые структуры профессиональной государственной службы: государственные работники или государственные служащие?

Основная роль современного государства в демократической рыночной экономике заключается в предоставлении справедливых и равных условий и стандартов в качестве основы для текущей жизнедеятельности граждан и для хозяйственной деятельности граждан и юридических лиц. Основным механизмом, используемым государством, - это закон. Принятие и приведение в исполнение актов парламента, правительственных постановлений и подзаконных нормативных актов, осуществление мониторинга за их последствиями и создание механизмов для коррекции и возмещения ущерба являются важными задачами современного государства.

Поэтому первая роль государства в сфере труда и занятости заключается в регулировании основных отношений между работодателями и работниками. Государство должно установить минимальные стандарты с тем, чтобы создать справедливые рабочие условия для всех работников, а также определить минимальный набор прав и обязанностей для обеих сторон трудовых правоотношений.

Государство также исполняет роль работодателя. В отличие от своей первой и общей роли, государство отвечает за обеспечение эффективной, профессиональной и непредвзятой деятельности государственной администрации. Данная управленческая ответственность требует специальных правил, регулирующих статус и деятельность государственных служащих: политика в отношении найма на работу и руководства прохождением службы, а также административные системы отбора, найма, продвижения по службе и выплаты вознаграждения, все из которых нацелены на гарантирование однородного и высококачественного персонала и его деятельности во всех сферах и на всех уровнях государства.

Государство также имеет конституционные обязанности, которые тесно связаны с его ролью работодателя и которые заключаются в управлении государственной администрацией в соответствии с принципами, охраняемыми конституцией и административным правом. Более того, государство должно обеспечить, чтобы государственная администрация осуществляла деятельность в соответствии с такими базовыми правовыми принципами.

Современная концепция государственной администрации подразумевает понятие иерархического делегирования государственных полномочий гражданам, осуществляющим деятельность в рамках государственной системы. Поэтому эти граждане, будучи государственными служащими, являются не просто работниками государства, но также в значительной степени носителями государственных полномочий. В этом качестве они также призваны обеспечить, чтобы принципы конституционного и административного права фактически применялись в текущей деятельности государственной администрации.

Закон обычно регулирует отношения между государственными служащими и государством. Даже если некоторые аспекты этих отношений регулируются индивидуальными трудовыми соглашениями или коллективными трудовыми договорами, стороны этих соглашений и договоров не могут избавиться от принципов конституционного и административного права. Поэтому, вне зависимости от правовых источников, регулирующих правоотношения между государством и государственными служащими, их содержание должно учитывать набор принципов административного права в том смысле, как это описано выше, и установить их для государственных должностных лиц. Современные конституции содержат положения, касающиеся регулирования вопросов о государственной службе, и даже предусматривают общие модели государственной администрации. Большинство этих конституций требует принятия специального закона, регулирующего особые правоотношения между государственными служащими и государством. Например, конституции Франции, Германии, Греции, Италии, Португалии и Испании включают прямо или косвенно основные принципы государственной службы.

Похожие стандарты и условия, но разные модели профессиональной государственной службы

Современная конституционная государственная служба в демократическом государстве¹⁷ может иметь место только в том случае, когда присутствует набор условий:

- Разделение государственной и частной сфер.
- Разделение политики и администрации.
- Развитие индивидуальной подотчетности государственных служащих, преодолевающих старые процессы коллегиального принятия решений, что требует наличия хорошо образованных и опытных государственных руководителей.
- Достаточные уровень охраны труда, стабильность и уровень заработной платы, а также четко определенные права и обязанности государственных служащих.
- Наем на работу и продвижение по службе, основанные на учете служебных заслуг.

Все эти условия способствуют, в значительной степени, в определении природы и ценностей современной профессиональной государственной службы.

Отграничение государственной сферы от и частной настолько же старо, как и отграничение государства от общества. Оно приводит к признанию того, что существует сфера, в которой государственный интерес должен превалировать, и что данный государственный интерес должен быть свободным от вмешательства со стороны отдельных частных интересов. Также подразумевается, что данная государственная сфера должна регулироваться специальными правовыми принципами, и что субъекты, осуществляющие деятельность внутри этой государственной сферы, как таковые, подпадают под действие этих принципов.

Разделение политики и администрации включает в себя основное предположение о том, что в рамках государственной сферы существуют две основные части, которые хотя и сильно зависят друг от друга, но в то же время являются разными по своей природе, имеют в своей подоснове разную логику, а также различные источники легитимности. Политика основана на государственном доверии, выражающемся в свободных политических выборах и подлежащем верификации после каждого политического срока. Администрация основана на учете служебных заслуг, а профессиональные способности государственных служащих подвергаются верификации в рамках открытой конкуренции при поступлении кандидатов на государственную службу согласно условиям, изложенным в законе.

Введение личной индивидуальной подотчетности за принятые решения и осуществленные действия подразумевает признание того, что обязанности и компетенция в рамках государственной администрации четко определены. Важное понятие административного компетентного органа, а также тот факт, что любое административное решение имеет под собой четко определенное в законе государственное полномочие по отчетности, представляют собой развитие понятия об индивидуальной подотчетности.

Сфера администрации обслуживается государственными служащими (*Beamte, fonctionnaires*). При определении своих государственных служб государства-члены ЕС использовали различные подходы, обычно уходящие корнями в историю их соответствующих государств и изменявшихся с течением времени. В ряде стран, таких как Франция, Ирландия, Голландия, Испания и Швеция, существует государственная служба, которая охватывает каждого государственного служащего, поскольку считается, что каждый государственный служащий является частью существующей государственной машины (широкая концепция государственной службы), в то время как иные страны, такие как Австрия, Германия, Великобритания, а с недавних пор Дания и Италия, ограничили сферу концепции государственной службы так называемой «ключевой государственной администрацией», что, в общем, означает те функции, которые могут законно выполняться только государством согласно традиционному общему политическому пониманию. В последнем случае только профессионалы по государственному управлению и администрированию и профессионалы, обладающие

¹⁷ См. Раадшелдерс и Рутгерс, «Эволюция систем государственной службы», Бекке, Перри и Туунен (ред.), *Системы государственной службы в сравнительной перспективе*, Издательство Университета штата Индиана, 1996 г.

государственными полномочиями (например, полиция, таможня, и т.д.), являются государственными служащими (ограниченная концепция государственной службы). Среди стран Центральной и Восточной Европы Венгрия и Польша применяют данную ограниченную концепцию государственной службы, в то время как Литва рассматривает вопрос об использовании модальности широкой концепции.

Когда у концепции достаточно узкая сфера применения, то государственные служащие являются, по меньшей мере, теми, кто обладает государственной властью и правовой компетенцией осуществлять государственные полномочия, а также предлагать варианты государственной политики и регуляторных инструментов или консультировать по ним. Имея такое определение, государственная служба является частью власти государства, она интегрирована в государственную сферу и сформирована в соответствии с механизмами конституционного и административного права. Во всех государствах-членах ЕС, даже в тех, в которых используется ограниченная концепция государственной службы, некоторые базовые нормы конституционного и административного права стали применяться и к государственным работникам, не являющимся государственными служащими, например, требование о найме на работу, основанное на системе учета служебных заслуг. Помимо прочего целью этого является повышение законности государственной системы занятости в целом.

Вне зависимости от обстоятельств дела, но, в частности, если использовалась ограниченная концепция, то с тем, чтобы государственная служба могла выполнять поставленные перед ней задачи, должен существовать ряд условий. Государственная служба должна быть сформирована в виде института, требующая, чтобы ее члены обладали определенной степенью профессионализма и непредвзятости, а также хорошим знанием административного и конституционного законодательства. Государственные служащие должны соблюдать ряд юридических условий, которые позволяют им эффективно осуществлять свои функции и полномочия, надлежащим и законным образом во всех направлениях государственной администрации. Данные юридические условия в основном касаются прав и обязанностей, профессиональной стабильности, защиты от политического посягательства и вмешательства лоббистов, адекватного уровня заработной платы с целью снижения вероятности коррупции, дисциплинарных положений и отбора при приеме на работу, основанного на системе учета служебных заслуг. Система приема на работу и продвижения по службе, основанная на учете служебных заслуг, имеет большое значение для отбора наилучших кандидатов, подходящих для государственной службы, и устраняет возможности для заступничества и кумовства при наборе персонала для государственной администрации.

Принятие отдельных правил о регулировании государственной службы является наиболее часто используемым способом создания вышеуказанных правовых условий для государственной службы, поскольку государственная служба, обладая государственными полномочиями, является видным игроком в государственной сфере. Поэтому обычно считается, что необходим отдельный Акт Парламента или, как это принято в Великобритании, специальная форма регулирования со стороны органа исполнительной власти (*Приказ о государственной службе в Совете*).

Как уже упоминалось выше, государство отвечает за профессиональную, непредвзятую и эффективную государственную администрацию, придерживающуюся принципа верховенства закона. Эта роль является не только регуляторной, но также и управленческой. Государство должно гарантировать определенный уровень качества своих сотрудников и одинаковое качество стандартов для всех параметров государственной администрации. В этом смысле, должным образом сконструированная с юридической точки зрения и управляемая система государственной службы позволяет государству достичь адекватных стандартов профессионализма, стабильности, преемственности и качества государственной службы во всех частях своей государственной администрации. Все это также предполагает, что политический уровень в стране хорошо осведомлен о необходимости осуществления долгосрочных инвестиций в людей, способных вести государственные дела надлежащим профессиональным образом. Профессионализм нельзя отделить от стабильности и долгосрочного прогнозирования.

Существует несколько причин, почему государственные сотрудники не могут рассматриваться в качестве обычных государственных рабочих. Служащие государства должны достигнуть ряд целей, которые отличаются от тех, которые существуют в обычных трудовых отношениях. Среди этих целей можно назвать следующие:

- Создать механизмы контроля и подотчетности с тем, чтобы не допустить злоупотребления государственными полномочиями и плохого управления государственными ресурсами.
- Придать государственной администрации законность в глазах граждан и налогоплательщиков с тем, чтобы повысить уровень доверия к администрации и, в конечном счёте, к государству в целом.
- Разграничить, насколько это возможно, сферу деятельности государства в политике и сферу деятельности государства в администрации, поскольку основополагающая логика в каждой сфере деятельности различна, и, соответственно, их источники законности также различаются, как уже пояснялось выше.
- Обеспечить профессиональную преемственность в государственной администрации и продвигать определенную модель поведения во всех частях администрации, делая ее предсказуемой. Именно поэтому правовые административные принципы, описанные выше в данной публикации, играют ключевую роль.
- Привлекать лучших имеющихся в стране кандидатов на государственную службу и удерживать их с помощью разумных перспектив развития карьеры и личного самоудовлетворения.

Эти цели являются необходимыми для законов о государственной службе. Обзор существующего положения вещей в западноевропейских странах дает представление о наборе решений, т.е. различных моделях, которые были приняты в целях стимулирования их достижения.

В ряде государств-членов ЕС большинство государственных работников обладают статусом государственных служащих. Это означает, что они подпадают под действие акта о государственной службе и соответствующих вспомогательных нормативных актов, а не общего трудового законодательства, устанавливающего минимальные стандарты для контрактных взаимоотношений между работниками и работодателями в частном секторе. Так обстоят дела в Бельгии, Франции, Греции, Ирландии, Голландии, Португалии и Испании.

Великобритания представляет собой особый случай: для гражданских служащих существуют специальные правила, которые наделяют этих статусом государственных служащих. Конституционные принципы относят это к сфере полномочий Кабинета (*Королевская прерогатива*). Этот факт, помимо прочего, объясняет, почему в этой стране нет акта о государственной службе.

В других странах только часть постоянных правительственных сотрудников обладает статусом государственных служащих. В Германии существует характерное разграничение между государственными служащими, являющимися сотрудниками органов государственной власти или обладающих государственными полномочиями (приблизительно 40% от числа государственных работников), и остальными, которые подпадают под действие трудового законодательства. Причина этого заключается в Конституции Германии, которая предусматривает такую модель и критерий, позволяющий проводить границу между *Beamte* (государственными служащими) и *Angestellte* (государственными работниками) и заключающийся в факте осуществления функций, подразумевающих осуществление государственных полномочий. Государственные служащие рассматриваются в качестве исполнительных ветвей государства, способных служить любому действующему правительству (принцип политического нейтралитета) и отвечающих за свою деятельность по закону. Концепция «осуществления государственных полномочий» тесно связана в вопросах, касающихся национальных интересов, правопорядка, суверенитета государства, правоприменительной деятельности и так далее. Однако, два высших уровня профессорско-преподавательского состава также являются гражданскими служащими, хотя и обладающими специальными статусами. В качестве негражданских служащих рассматриваются те, которые просто осуществляют деятельность в государственном секторе экономики или в рамках государственных услуг, финансируемых за счет государственного бюджета.

Немецкая модель, схожая с теми моделями, которые применяются в Австрии и Люксембурге, использовалась в Дании несколько десятилетий назад, а недавно и в Италии. В Италии крупная реформа была проведена в 1993 году и сейчас лишь несколько тысяч должностных лиц высшего ранга подпадают под действие закона о государственной службе, в то время как статус остальных регулируется трудовым кодексом и коллективными трудовыми соглашениями.

Критерием применения положений Договора об ЕС о свободном перемещении трудовых ресурсов между государствами-членами ЕС также являлась концепция осуществления государственных полномочий или защиты общих интересов государства или органов местного самоуправления. С этих пор рабочие места в государственном секторе должны быть открыты для любого гражданина ЕС из любого государства-члена ЕС, при этом единственным исключением касается тех должностей, которые напрямую предназначены для граждан соответствующего государства согласно внутренним правилам о государственной службе. Данные правила соответствуют судебной практике Европейского суда только в том случае, если они соответствуют этому основному критерию. Грубо говоря, считается, что на сегодняшний день от 60 до 90 процентов должностей на государственной службе в государствах-членах ЕС открыто для граждан всех государств-членов ЕС, что означает, что всего лишь от 10 до 40 процентов от общего числа должностей на государственной службе предназначено для граждан соответствующих государств. Иными словами, лишь от 10 до 40 процентов государственных должностей имеют отношение к «осуществлению государственных полномочий и охране общих интересов государства», если использовать формулировку Европейского суда¹⁸.

Поэтому правила о государственной службе в государствах-членах являются ключевыми рекомендациями по исполнению этих правовых принципов ЕС.

2. Управление государственной службой в контексте «администрирования через закон»

Профессиональные государственные руководители

Уже в течение длительного времени европейские страны признают тот факт, что стандарты управления и показатели деятельности государственных руководителей являются чрезвычайно важными как для общих показателей деятельности государственной администрации, так и для мероприятий по реформированию государственной администрации.

Улучшение показателей деятельности государственной администрации означает поиск более высоких стандартов результативности и эффективности в рамках верховенства закона. Обычно это требует делегирования и передачи ответственности в пользу государственных руководителей, что сопровождается механизмами *ожидаемого* и *фактического* контроля. В данной ситуации вопрос об уровне качества государственных руководителей, наделенных такими государственными полномочиями, становится крайне важным. Более того, когда национальный процесс формирования политики становится все более и более сложным и все более и более подверженным международной координации, как это имеет место быть во всех государствах-членах ЕС, потребность в высших государственных руководителях с широкими перспективами и обладающих способностью координировать свою работу с национальными и международными институтами становится все более очевидной.

Франция со своей системой построения карьеры и своим органами (*corps*) традиционно определила группы высших должностных лиц. Управление лицами, находящимися на вершине своей карьеры в каждом органе, а также помощь в развитии карьеры с помощью обучения и возможности перемещения между органами осуществляется на централизованной основе. У государства есть пул компетентных лиц, из числа которых оно может выбирать кандидатов для замещения высшей должности. В других странах создаются похожие определенные группы высших руководителей, в отношении которых действует централизованная система отбора, назначения, обучения и управления. Голландия со своей развитой администрацией развивает Высшую государственную службу с сильным акцентом на профессиональное развитие руководителей и усовершенствование возможностей по координации. Хотя данный вид высшей государственной службы пока еще не существует в странах Центральной и Восточной Европы, некоторые из этих стран постепенно вводят специальные политики и механизмы управления для высших должностных лиц в правительстве. Венгрия, Латвия и Польша являются примерами стран, которые в настоящее время проводят реформы, связанные с высшими руководителями, хотя они и используют весьма различные подходы¹⁹.

¹⁸ Европейский суд, дело № 149/1979, Комиссия против Бельгии.

¹⁹ См. Публикацию СИГМА № 1, *Услуги высшего руководящего состава в центральном правительстве: внедрение системы высшей государственной службы в странах Центральной и Восточной Европы*, ОЭСР, Париж, 1995 г.

В прошлых административных системах стран Центральной и Восточной Европы отсутствовало понимание профессии в сфере общей государственной администрации. Каждая должность в рамках государственной администрации рассматривалась в качестве должности специалиста в учреждении-работодателе с ограниченным набором возможностей перевода на должности в другие учреждения и без четких профессиональных критериев, которые также действовали бы в отношении каких-либо иных должностей в государственной администрации. Перевод между различными учреждениями не поощрялся и на практике встречался редко.

С другой стороны, тот факт, что координация политик между учреждениями осуществлялась в рамках структуры политической партии, подразумевал, что не было потребности в специалистах широкого профиля или руководителях с широкими перспективами по сравнению с теми же специалистами или руководителями из технической сферы. Данный вид постоянных управленческих должностей, который можно найти на высших уровнях государственных служб западных стран, являлся и по-прежнему является прерогативой политического класса в большинстве стран Центральной и Восточной Европы. Руководители, которые были отобраны не по политическим мотивам, являлись и во многих случаях по-прежнему являются компетентными специалистами в своих соответствующих сферах и выполняют техническую работу, но в редких случаях обеспечивают управление и координацию.

Реформы в странах Центральной и Восточной Европы также должны быть нацелены на создание профессии государственного руководителя в рамках государственной службы. Это потребует действий в ряде сфер: обучение руководителей; принятие правил, определяющих обязанности, ответственность и соответствующие права персонала, как в отдельных правилах о государственной службе; усовершенствование управления персоналом и стандартов управления; и, главным образом, создание административного контекста, в котором должностные лица и государственные руководители могут осуществлять свои обязанности профессионально, непредвзято, прозрачно и подконтрольно.

Смысл «администрирования через закон»

Данный административный контекст включает в себя несколько факторов, наиболее важными из которых являются:

- *Качество материально-правового регуляторного закона:* Регуляторный закон предусматривает наличие структуры для процесса принятия решений в рамках отдельной сферы политики (например, в сфере градостроительства или в вопросах охраны окружающей среды). Иными словами он представляет собой инструмент для должностных лиц и источник информации и прогнозов для общественности.
- *Качество административно-процессуального права:* Административно-процессуальное право предусматривает надлежащие процедуры принятия административных решений, координации и баланса сил, взаимоотношений между должностными лицами и связей с общественностью, а также процедуры, позволяющие любой заинтересованной стороне быть выслушанной или подать жалобу.
- *Качество финансовой и административной подотчетности и механизмов контроля:* Этот фактор работает в интересах прозрачности, предусматривает проверки принятия решений по финансовым и административным вопросам, а также средства исправления, уголовного преследования и возмещения ущерба.

В то же время эти три фактора предусматривают правовые ценности и принципы, которые решительно способствуют формированию отношения и поведения государственных руководителей и остальных государственных служащих, осуществляющих деятельность в рамках данного административного контекста. Данные правовые принципы будут являться неотъемлемой частью руководящих принципов процесса принятия решений и поведения; они будут снижать вероятность произвольных решений, допуская при этом принятие дискреционных решений в рамках правовой административной структуры. Наконец, принципы административного права будут в значительной мере способствовать заложению фундамента для профессиональной государственной администрации.

Поэтому профессионализация государственной администрации представляет собой гораздо более обширную задачу, чем применение правил о государственной службе и внедрение улучшений в

системе руководства кадрами. Если административный контекст, в рамках которого должностные лица должны работать, также не улучшается, то, возможно, должностные лица будут продолжать принимать произвольные решения, будет отсутствовать достаточная связь с общественностью и достаточная координация с другими учреждениями, даже если должностные лица находятся в ситуации, когда их отбор был проведен в рамках системы учета служебных заслуг, а сами должностные лица проходят систематическое обучение.

Однородное управление государственной службой

Одной из проблем, унаследованной из прошлых административных структур в странах Центральной и Восточной Европы, является отсутствие координации и общих стандартов руководства персоналом среди различных государственных администраций. Такая раздробленность должна быть устранена, а руководство персоналом должно быть гармонизовано в рамках государственной администрации в целях обеспечения достижения и сохранения надлежащего уровня общих стандартов административного права и государственной службы.

Для этого необходимо также рассмотреть иное понятие государственной службы. Государственной службой считается общая управленческая функция в рамках государственной администрации. Данная общая функция нацелена на обеспечение того, что принципы административного права, как, например, те, которые упомянуты выше, и основные правовые условия, такие как найм на службу и продвижение по службе на основе учета служебных заслуг, обеспечение справедливой заработной платы и равные права и обязанности, равномерно распространялись, понимались и поддерживались во всей государственной администрации в целом. Данная общая функция требует определенных централизованных функций по управлению государственной службой.

В ряде западноевропейских стран, таких как Франция, Португалия и Испания, отдельное министерство государственной администрации или государственная служба отвечают за общие аспекты руководства государственной службой. Обычно этот состоит из подготовки законопроектов и правил о государственной службе, организации или мониторинга процесса найма персонала, координации руководства кадрами, переговоров с профсоюзами государственной службы от лица правительства, а также организацию и руководство общими или специальными обучающими мероприятиями через специально созданные учреждения, такие как школы или институты государственной администрации.

В других странах, таких как Австрия, Бельгия, Германия, Ирландия и Голландия, Министерство финансов или Министерство внутренних дел выполняет функцию по управлению государственной службой.

В Италии и Швеции было создано специальное агентство для проведения переговоров с профсоюзами государственной службы от лица национального правительства и государственных ведомств, а также органов местного самоуправления.

Обязанность и институциональный характер такой функции по управлению государственной службой также должны быть определены в акте о государственной службе. Им может быть ведомство, занимающееся подготовкой решений для премьер-министра или Совета Министров. Им может быть специальное министерство или отдельное ведомство, отчетывающееся перед премьер-министром. Возможны различные варианты институциональных механизмов. Важным является то, что данная централизованная функция должна быть обеспечена достаточными полномочиями для эффективного горизонтального управления в рамках государственной администрации.

ВЫВОДЫ

В данной публикации была предпринята попытка отразить, каким образом переплетаются принципы административного права и стандарты государственной службы. В то же время цель публикации заключалась в отображении того, как стандарты и принципы характеризуют общее понимание, которое получило широкое распространение в развивающемся Европейском административном пространстве, в основном, посредством Европейского суда. Административное право ведет свое начало от конституционных механизмов, которые уходят корнями глубоко в культурные, социальные и политические ценности, которые объединяются вокруг основных положений демократии. Государственная служба является одним из основных элементов государственной администрации; но поскольку она является таким важным элементом, государственная администрация и государственная служба зачастую рассматриваются в качестве тождественных понятий.

Это приводит нас к трем принципиальным выводам: во-первых, ценности государственной службы имеют обязательную силу; во-вторых, регулирование государственной службы выходит за пределы простого регулирования трудовых отношений между государством и его работниками — это касается регулирования одного из видов государственных полномочий в широком смысле слова. В-третьих, принципы административного права вдохновляют государственных руководителей на принятие решений и формируют поведение в рамках государственной службы в целом. Таким же образом эти принципы представляют собой ориентиры или точки отсчета для установления приемлемых стандартов для государственных служб и государственных администраций в рамках государств-членов ЕС, а также в институтах ЕС.

Ценности государственной службы являются юридически обязательными принципами

Государственная служба связана принципами, установленными как с помощью конституционных механизмов, так и административного права. С данной точки зрения можно сказать, что ценности государственной службы являются правовыми ценностями. Правовые ценности – это не то же самое, что и этические ценности, даже если они и пересекаются в широком смысле. Этическими ценностями руководствуются при осуществлении действий, а их нарушение карается социальным упреком. При нарушении правовых ценностей возникают правовые последствия посредством применения дисциплинарных положений закона о государственной службе. Государственные служащие обязаны соблюдать административные принципы, установленные законодательством.

Государственные служащие не являются обычными работниками государства

Государственные служащие подчиняются правовым принципам и обязательным правилам, которые вытекают из их особого положения в иерархической структуре государства. Данное положение формирует профессию, которая касается фундаментальных прав их граждан. Правила о государственной службе не регулируют лишь рабочие взаимоотношения между работодателем и его работниками, как это происходит в рамках трудового права. Правила о государственной службе предназначены, с одной стороны, для защиты государственных служащих при выполнении их особой социальной роли в демократических обществах и, с другой стороны, для усиления профессиональных стандартов с помощью деликатных вопросов, с которыми приходится сталкиваться государственным служащим. Государственные служащие являются субъектами государственной сферы общества – сферы, которая регулируется государственным правом.

Следовательно, это государственное право, а не обычное трудовое право, которое должно регулировать вопросы делегирования полномочий по принятию решений от имени государства, вопросы подотчетности профессиональных государственных служащих, а также механизмы контроля за осуществлением государственных полномочий. Поэтому это является одной основной причиной того, что необходим отдельный акт о государственной службе, который бы являлся частью административного права. В отличие от условий работы эти вопросы не могут быть определены в индивидуальном порядке на контрактной основе.

Принципы административного права создают модели поведения на государственной службе

Тем не менее, система государственной службы, регулируемая актом о государственной службе, не достаточно для того, чтобы сделать государственную администрацию профессиональной,

эффективной, результативной, непредвзятой, соблюдающей принцип верховенства закона и надлежащим образом функционирующей. Также необходимо обеспечить наличие качественное материальное и процессуальное административное законодательство. Это законодательство станет для государственных служащих не только важным инструментом выполнения их обязанностей и реализации принципов государственного права, описанных выше, но также установит четкие процедуры осуществления руководства их работой и сделает их действия и решения предсказуемыми.

Также необходимо дополнительное процессуальное и материальное законодательство в целях обеспечения достаточного внутреннего и внешнего контроля за государственной администрацией и государственной службой, в частности в отношении государственных финансов, контроля качества, процессуального надзора, и, главным образом, в целях обеспечения независимой, надлежащим образом функционирующей судебной системы, способной эффективно исправлять административные действия и решения с помощью процедуры обжалования. Данное требование установлено не только в интересах правовой определенности и надежности государственной администрации, но также в целях обеспечения надлежащей правовой защиты прав и законных ожиданий граждан.

Принципы административного права способствуют созданию Европейского административного пространства

В заключение следует отметить, что для стран-кандидатов, стремящихся присоединиться к ЕС или, говоря иным языком, желающих стать полноценными игроками на Европейском административном пространстве, первостепенное значение будет иметь то, в какой степени весь административный контекст, включая государственную службу, в соответствующей стране будет отвечать общепринятым стандартам, которые сформулированы на основе принципов административного права и оцениваются также в соответствии с ними.