

УДК 342.9(4)

Ю.В. ФОМІН, Харківський національний університет внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТОРУ

Ключові слова: право, Європейський правовий простір, Європейський адміністративний простір, державне управління, публічна адміністрація, вдосконалення

Входження України до Європейського правового простору постає необхідною передумовою інтеграції України до Європейського Союзу. Практично обов'язковою ознакою нормативних актів України, присвячених питанням європейської інтеграції, є посилання на необхідність входження нашої держави до «Європейського правового простору», що постає необхідною умовою інтеграції України до Європейського Союзу та інших європейських структур. Термін «Європейський правовий простір» також використовується в двосторонніх договорах України з європейськими державами, у науковій літературі, в документах Європейського Союзу і Ради Європи. Так, поняття «Європейський правовий простір» широко застосовується в офіційних документах європейських регіональних міжурядових організацій, присвячених процесам правової інтеграції на континенті, що передбачає зближення національних правових систем держав Європи. Зокрема, ідея формування Європейського правового простору набуває дедалі більшого визнання у діяльності європейських міжнародних організацій – ОБСЄ, Ради Європи та Європейського Союзу. Таким чином, поняття «Європейський правовий простір» є важливим для розуміння процесу здійснення європейського вибору України, повноцінної участі нашої держави у діяльності європейських інтеграційних структур, визначення змісту процесів узгодженого

правового розвитку держав Європи.

Необхідно акцентувати увагу, що ключова роль в понятті «Європейський правовий простір» відводиться категорії «право». Зазначимо, що в даному контексті мова йде про те, що право постає єдиним гарантом нового європейського правопорядку, в якому провідну роль об'єктивно відіграють принципи, пов'язані з довгостроковими цілями забезпечення стабільного економічного, політичного та іншого розвитку. У більш загальному вигляді під правом Європейського Союзу розуміється сукупність правових норм, які регулюють процеси європейської інтеграції, що здійснюються в рамках Європейського Союзу [1, с.143–144]. Зазначимо, що за предметом регулювання норми права Європейського Союзу диференціюються на такі галузі як: конституційне, адміністративне, фінансове право та ін. Також слід звернути увагу, що на існування таких специфічних галузей права ЄС як: інституційне, економічне, банківське, податкове, торгівельне, конкурентне, корпоративне, міграційне, внутрішнього ринку, інтелектуальної власності. Отже, Європейський правовий простір може диференціюватися на європейський конституційний, адміністративний, фінансовий, економічний, податковий, торгівельний простір тощо.

Найважливішими критеріями, досягнення яких сприятиме пришвидшенню темпів європейської інтеграції України, постають Копенгагенські та Мадридські критерії, основними вимогами яких є верховенство права, стабільність установ, що гарантують демократію, зокрема, перебудова адміністративних структур країни-заявника на членство; стандарти та принципи належного урядування, на основі яких розроблено дві провідні європейські концепції – концепція належного урядування та концепція належного управління, що постають найбільш вдалим прикладом належної організації діяльності органів виконавчої влади країн-членів ЄС та є безумовним орієнтиром для ефективного проведення адміністративно-правових реформ для усіх інших країн світ. Зважаючи на прагнення України досягти

найближчим часом європейських принципів та стандартів в усіх сферах суспільного життя, у тому числі у сфері належної організації діяльності органів виконавчої влади, вважаємо за необхідне дослідити особливості формування саме Європейського адміністративного простору. Таким чином, актуальність роботи визначається необхідністю наукової розробки концепції «Європейський адміністративний простір».

Метою роботи було визначено надання характеристики поняттю «Європейський правовий простір», дослідження особливостей формування Європейського адміністративного простору, визначення змісту поняття «Європейський адміністративний простір». Новизна роботи полягає у тому, що дана робота постає одним із перших комплексних досліджень історії виникнення поняття «Європейський правовий простір», особливостей формування Європейського адміністративного простору; надано авторське визначення поняття «Європейський адміністративний простір».

Перш, ніж перейти до дослідження особливостей формування Європейського адміністративного простору, вважаємо за необхідне коротко зупинитися на історії виникнення поняття «Європейський правовий простір». Вперше поняття «Європейський правовий простір» було застосовано під час проведення низки переговорів за участю Ради Європи та Наради з безпеки та співробітництва в Європі щодо необхідності об'єднання сходу та заходу Європейського континенту, забезпечення верховенства права, максимально широкого охоплення європейських держав спільними правовими цінностями гуманітарного характеру. Саме у ході зазначених переговорів і було вироблено офіційну пропозицію щодо створення різноманітних «європейських просторів» – правового, економічного, регіонального, культурного, екологічного, технологічного, транспортного тощо.

Перші кроки у розробці змісту поняття «Європейський правовий простір» на доктринальному рівні були зроблені французькими та радянськими науковцями наприкінці 80-х –

початку 90-х років [2, с.48]. Однією з перших робіт вчених з держав-членів Європейського Співтовариства, присвячених аналізу цієї концепції, стала монографія французького правника Е. Крабі «Дослідження щодо поняття Європейського правового простору» [3]. На думку Е. Крабі, предметні межі поняття Європейського правового простору охоплюють різні галузі національного права – від кримінального та адміністративного до міжнародного приватного. Зазначимо, що з урахуванням сучасного розвитку правової інтеграції країн Європи така точка зору є дійсно виправданою.

Метою створення Європейського правового простору було визначено досягнення відповідності правових систем європейських держав спільним для них стандартам, що створюються на підставі міжнародно-правових принципів і норм та в результаті правової діяльності регіональних міжнародних організацій.

У 1985–1992 рр. концепція «Європейського правового простору» у вітчизняній політико-правовій літературі не пов'язувалася з процесами європейської інтеграції, зокрема з діяльністю Європейських Співтовариств та Ради Європи. У той час зазначена концепція слугувала лише для позначення одного із напрямків співробітництва «радянського табору», що поступово демократизувався, з рештою європейських країн виключно в рамках Наради з безпеки і співробітництва в Європі [4, 5].

Свій внесок у розробку змістовного наповнення поняття «Європейський правовий простір» зробили й українські науковці (зокрема, М.М. Гнатовський, В.Є. Мармазов, І.С. Піляєв), які зазначають, що необхідні координація і стикування процесів входження до правового простору Ради Європи із впровадженням в українське законодавство норм і стандартів ОБСЄ, Європейського Союзу, адже право цих інституцій разом з правом Ради Європи становить підвалини європейського права, загальноєвропейського правового простору [2, с.54; 6, с.32].

У результаті аналізу існуючих визначень поняття «Європейський правовий простір»

зроблено висновок, що сьогодні між науковцями різних країн світу не має узгодженості щодо трактування цього поняття, існують різні підходи до трактування цього поняття. На нашу думку, відсутність єдиного підходу до трактування поняття «Європейський правовий простір» суттєво ускладнює діяльність відповідних інституцій щодо формування Європейського правового простору та забезпечення його ефективного функціонування.

Приєднуємося до точки зору М.М. Гнатівського, який зазначає, що у більш загальному вигляді Європейський правовий простір можна визначити як систему юридичних норм та стандартів, вироблених в рамках європейських регіональних організацій (ЄС, Рада Європи, ОБСЄ), а також міжнародного та національного механізмів їх реалізації у національних правових системах європейських держав [2, с.58]. Зазначимо, що держави, які функціонують у європейському правовому просторі, мають поділяти усю сукупність демократичних цінностей, що сприятиме виробленню різноманітних форм їх взаємодії, дозволить зберегти все позитивне, що було досягнуто під час вироблення правових форм співробітництва держав Європи.

Проведення численних наукових досліджень поняття та природи європейського правового простору сприяло виникненню концепції Європейського адміністративного простору. Вважаємо, що виникнення зазначеної концепції зумовлено необхідністю забезпечення належної реалізації прав і свобод громадян ЄС, їх ефективного захисту, врегулювання спірних питань діяльності публічних адміністрацій. Звісно, поступове формування Європейського адміністративного простору відбувалося та відбувається в рамках Європейського правового простору.

В українській науці ще остаточно не сформовано єдиної точки зору щодо перекладу українською мовою терміну «The European Administrative Space». Існує значна чисельність трактувань даної категорії, зокрема: «європейський адміністративний простір», «європейське адміністративне поле», «євро-

пейське управлінське поле (або простір)», «європейська адміністративна площа» тощо. Найбільш поширеним є поняття «європейський адміністративний простір» (далі – ЄАП).

Сама концепція ЄАП виникла в кінці ХХ століття у результаті ґрунтовних наукових досліджень природи європейського правового простору та спроб визначення місця в ньому нових вдосконалених форм діяльності органів публічної адміністрації країн-членів ЄС та налагодження конструктивної взаємодії між ними [7, с.9]. Необхідність створення ЄАП була зумовлена прагненням європейської спільноти запровадити рамкове адміністративне співробітництво між країнами-членами ЄС. Метою такого співробітництва мало поставати надання взаємної допомоги, забезпечення прозорості діяльності органів публічної адміністрації країн-членів ЄС, дотримання в діяльності цих органів принципів пропорційності та конфіденційності.

Отже, з метою урегулювання на належному рівні діяльності органів публічної адміністрації країн-членів ЄС у підсумкових робочих матеріалах Програми SIGMA 1998 р. і було закріплено саму ідею створення ЄАП. Основний зміст цієї ідеї полягав у необхідності визнання та дотримання країнами-членами ЄС (у вигляді їх органів публічної адміністрації) принципів публічної адміністрації.

Під принципами публічної адміністрації розуміється сукупність критеріїв, виконання яких є обов'язковим для країн-кандидатів на вступ до ЄС з метою набуття статусу повноправного члена у цій європейській організації. Досягнення критеріїв публічної адміністрації країнами-кандидатами на вступ до ЄС означає досягнення цими країнами рівня адміністративної здатності, що є необхідною та обов'язковою умовою для набуття членства в ЄС. Тобто, ЄАП покликаний слугувати орієнтиром реформ публічних адміністрацій у країнах-кандидатах на вступ до ЄС.

Концепцію ЄАП було оприлюднено у 1999 році під час проведення конференції «Європейський адміністративний простір: управління та диверсифікація» у Потсдамі.

Відповідно до цієї концепції: «ЄАП – це загальна правова категорія, що використовується для позначення якісно нової форми Європейського співробітництва з питань діяльності публічних адміністрацій» [8, с.4–5].

На сьогоднішній день існує багато точок зору щодо визначення змістовного наповнення поняття ЄАП. Найбільш поширеним постають наступні:

– ЄАП – це набір (група) спільних стандартів діяльності публічних адміністрацій, які визначаються законом та реалізація яких на практиці забезпечується відповідними процедурами та механізмами відповідальності [9, 12];

– ЄАП – це сукупність спільних стандартів для здійснення управління, які визначаються законом і запроваджуються через систему заходів, процедур і механізмів підзвітності [9, с.12];

– ЄАП – це специфічна галузь адміністративного права, набір принципів і правил, що застосовуються до організації та менеджменту системи державного управління, а також регулюють відносини між адміністративною системою та громадянами [10, с. 15-16];

– ЄАП – це європейські політики та правила, які вимагають активної ролі національних публічних адміністрацій – в якому національні адміністрації покликані, з метою однакової реалізації прав громадян та юридичних осіб, створених в межах Європейського Союзу, забезпечувати тенденційно (очікувано) однакові рівні ефективності та якості надання послуг [11].

Отже, можна зробити висновок, що європейський адміністративний простір – це середовище, сформоване політикою та нормами ЄС, що передбачають активну роль національних урядів. В рамках європейського адміністративного простору органи управління держав-членів ЄС з метою ефективного та всебічного забезпечення прав громадян та свобод підприємництва в ЄС зобов'язані гарантувати однорідний (однаковий для усіх) рівень якості та ефективності надання адміністративних послуг.

У результаті аналізу наданих вище точок зору щодо трактування поняття ЄАП зроблено висновок, що ЄАП передбачає запровадження та застосування набору принципів і стандартів діяльності у сфері державного управління, які визначаються законом і використовуються на практиці через відповідні процедури та механізми.

На нашу думку, під Європейським адміністративним простором розуміється система юридичних норм та стандартів, вироблених в рамках європейських регіональних організацій, міжнародного та національного механізмів їх реалізації у національних правових системах європейських держав, розроблена з метою однакової реалізації прав громадян та юридичних осіб, забезпечення якісного надання адміністративних послуг, регулювання відносин між адміністративною системою та громадянами.

Метою створення ЄАП постає прагнення забезпечувати однакову реалізацію прав громадян та юридичних осіб, що функціонують в рамках ЄС, а також забезпечувати ефективно та якісне надання органами публічної адміністрації адміністративних послуг.

Зазначимо, що поняття «Європейський адміністративний простір» відображає все те позитивне, що було досягнуто в ході еволюції адміністративно-правових форм співробітництва держав Європи. Це поняття також передбачає подальший розвиток їх взаємовідносин шляхом формування європейських національних адміністративно-правових систем, вироблення різноманітних форм їх взаємодії в межах загальноєвропейського процесу з питань діяльності публічних адміністрацій, забезпечення ефективної реалізації прав громадян та юридичних осіб.

Важливою рисою Європейського адміністративного простору є те, що він створюється на багатосторонній основі, в рамках регіональних міжнародних організацій. Він передбачає охоплення якнайбільшої кількості європейських держав. Отже, чим більше держав входить до організацій, діяльність яких спрямована на створення європейського адмініст-

ративного простору, тим більш ефективним він є.

Необхідно підкреслити, що Європейський адміністративний простір не слід розглядати як дещо стале або таке, що є остаточно сформованим. Існує чітка тенденція як до просторового збільшення його розмірів (збільшення кількості держав-членів). Процес подальшого формування Європейського адміністративного простору передбачає, щоб усі держави, які функціонують у спільному європейському правовому просторі, поділяли певну сукупність демократичних цінностей, а їх правові системи будувалися б на спільних принципах, принаймні на тому мінімальному рівні, що робить можливим їх взаємодію у сфері діяльності публічних адміністрацій.

Погоджуємося з точкою зору А.Є. Санченка [12], що одним із критеріїв інтегрованості держави у багатовимірний загальноєвропейський правовий простір є ступінь інтегрованості державного управління як інструменту функціонування держави. Підкреслимо, що у цьому сенсі інтегрованість державного управління означає його відповідність загальноєвропейським нормам, принципам і стандартам. Отже, входження України до європейського правового простору потребує забезпечення такого ступеню інтегрованості державного управління, за якого буде організовано на належному рівні діяльність органів публічної адміністрації, забезпечено прозорість діяльності органів публічної адміністрації, дотримання в діяльності цих органів принципів пропорційності та конфіденційності тощо.

Таким чином, розуміння новаційних підходів Європейського Союзу (зокрема, щодо необхідності формування Європейського адміністративного простору) постає надзвичайно важливим завданням для України, де зараз відбувається вдосконалення адміністративної системи держави в цілому та здійснюється низка трансформаційних заходів в адміністративній сфері. Вважаємо за доцільне акцентувати увагу на необхідності врахування під час реформування системи органів виконав-

чої влади України шляхом створення системи органів публічної адміністрації європейських стандартів та цінностей у сфері управління державою – основних положень концепції Європейського адміністративного простору.

ЛІТЕРАТУРА

1. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти) : монографія / Луць Л. А. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – С. 143-144.

2. Гнатовський М. М. Становлення та тенденції розвитку європейського правового простору: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.11 / Гнатовський Микола Миколайович. – К., 2002. – 191 с.

3. Crabit Em. Recherches sur la notion d'espace judiciaire européen. – Bordeaux, 1988. – 588 p.

4. Беляев С. А. О концепции «европейского правового пространства» / Беляев С. А. // Советское государство и право. – 1991. – № 7. – С. 120–124.

5. Пустогаров В. В. Социалистическое правовое государство и правовое международное сообщество / Пустогаров В. В. // Советское государство и право. – 1989. – № 5. – С. 10–11.

6. Мармазов В. Є. Україна в політико-правовому просторі Ради Європи: досвід і проблеми / Мармазов В. Є., Піляев І. С. – К. : Вентурі, 1999. – 370 с.

7. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [Авер'янов В. Б., Дерезь В. А., Школик А. М. та ін.]; за заг. ред. Авер'янова В.Б. – К. : Юс-тініан, 2007. – 288 с.

8. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers: # 27/19-Nov-1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eupan.org>.

9. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-претендентів / [Гнидюк Н., Новак-Фар А., Го-

нцяж А., Родак І.] ; ред. Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2003. – С. 12.

10. Європейські принципи державного управління / пер. О. Ю. Куленкова. – К. : Видво УАДУ, 2000. – С. 5–16.

11. What Future for the European Administrative Space? / Opening Report by the Head of the Italian Department of the Public Function Carlo D'Orta on the 41-st Meeting of the European Directors General Responsible for the Public Administration in Rome on 2–3

December 2003. – The European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht, the Netherlands / Pays-Bas, 2003. – 13 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eipa.nl>.

12. Санченко А. Є. Європейський адміністративний простір на захисті демократичних цінностей у сфері державного управління / Санченко А. Є. // Університетські наукові записки. – 2005. – № 4 (16). – С. 203–211.

Фомін Ю. В. Особливості формування Європейського адміністративного простору / Ю. В. Фомін // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 1059–1064 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11fjveap.pdf>

Досліджено історію виникнення поняття «Європейський правовий простір». Розглянуто існуючі точки зору щодо визначення поняття «Європейський адміністративний простір». Сформульовано авторське визначення поняття «Європейський адміністративний простір». Проаналізовано особливості формування Європейського адміністративного простору.

Фомин Ю.В. Особенности формирования Европейского административного пространства

Исследована история возникновения понятия «Европейское правовое пространство». Рассмотрены существующие точки зрения на определение понятия «Европейское административное пространство». Сформулировано авторское определение понятия «Европейское административное пространство». Проанализированы особенности формирования Европейского административного пространства.

Fomin JU.V. Features of Formation of the European Administrative Space

The history of origin the concept «European legal space» has been investigational. The existent points of view at the determination of concept «European administrative space» have been considered. The authorial determination of concept «European administrative space» has been formulated. The features of forming the European administrative space have been analyzed.