

Олена Оржель,

кандидат філологічних наук, доцент,

докторант кафедри європейської інтеграції НАДУ

Чинники формування Європейського адміністративного простору

У статті розкрито зміст поняття "Європейський адміністративний простір", визначено чинники та джерела його формування.

Ключові слова: Європейський адміністративний простір, європейське врядування, європейські принципи адміністративного права, інституційний розвиток.

The article explores the concept of "European Administrative Space"; identifies factors that contributed to its formation.

Key words: European Administrative Space, European governance, EU administrative law principles, institution building.

Постановка проблеми. Розуміння і врахування світових тенденцій є "вкрай важливим при плануванні перетворень державного управління і місцевого самоврядування в Україні з огляду на процеси міжнародної інтеграції, у тому числі обраний керівництвом нашої держави євроінтеграційний курс" [1, с. 95]. Це завдання набуває актуальності в контексті активізації адміністративної реформи. Виходячи з цього доцільно звернутися до напрацювань ЄС, зокрема розглянути концепцію Європейського адміністративного простору як середовища, у якому здійснюється європейське врядування, що постало і продовжує розвиватися в процесі розвитку ЄС.

Метафора "Європейський адміністративний простір" (далі - ЄАП) широко застосовується в євроінтеграційному дискурсі для опису співробітництва в державно-управлінській сфері. Сам термін уперше з'являється у публікаціях Програми SIGMA у 1998 р. [2]; після чого поняття ЄАП інтенсивно обговорюється і досліджується під час підготовки країн Центральної та Східної Європи до членства в ЄС.

Хоча цей термін є досить вживаним у ЄС, він по-різному тлумачиться західними школами європеїстики; наразі відсутнє його усталене визначення; він не включений до електронного глосарію офіційних термінів ЄС [3]. Коло вітчизняних науковців та експертів, які визнають важливість вивчення ЄАП з метою усвідомлення його сутності для інвентаризації, класифікації, категоризації стандартів, що його утворюють, їх адаптації до національних потреб та застосування з метою прискорення європейської інтеграції України, залишається доволі обмеженим.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З часу появи терміна "ЄАП" науковці, експерти по-різному підходили до його тлумачення: розглядали

як поле для творення та впровадження права ЄС, а його складовими вважалися норми і принципи адміністративного права, які регулювали процеси правотворення і правозастосування; ЄАП прив'язували до процесів європеїзації та конвергенції, відповідно, доказами його існування були спільні для усіх держав-членів ЄС інструменти європейського врядування, схожість в організації системи органів влади, адміністративних процедур, запровадження єдиних стандартів надання адміністративних послуг тощо.

Певні узагальнення напрацювань навколо ЄАП мали місце під час конференції "Європейський адміністративний простір: врядування в умовах розмаїття", що була організована Європейською групою з державного управління (EGPA) у вересні 2002 р. [4]; конференції "Рухаючись до Європейського адміністративного простору", що пройшла у Лондоні 16-18 листопада 2006 р. [5]; у ході інших щорічних конференцій Європейської групи з державного управління [6]; конференції "Реформа державного управління та європейська інтеграція", що відбулася за участі ОЕСР, програми SIGMA та Європейської комісії 26-27 березня 2009 р. у Чорногорії [7]; а також у спеціальних дослідженнях та публікаціях у друкованих та Інтернет-джерелах.

Сьогодні, зважаючи на результати обговорень, ЄАП можна уявити як мережу вертикально та горизонтально інтегрованих владних структур, яким притаманна територіальна близькість та функціональна схожість. ЄАП характеризується багаторівневістю (складається з наднаціонального, національного, регіонального, місцевого та особистісного рівнів); неоднорідністю (гетерогенністю) структур, що його утворюють (законодавча, виконавча, судова гілки влади, державні органи та органи місцевого самоврядування, структури державного і приватного секторів, громадянського суспільства та ЗМІ ("четверта влада")); поліцентричністю, оскільки в ЄС постійно існує кілька центрів законодавчої ініціативи та ініціативи вироблення політики (Європейська Рада, Європейська комісія, Рада ЄС, держава - член під час голосування).

У межах ЄАП народжуються нові форми взаємодії в управлінській сфері між наднаціональними та національними структурами, а також форми міждержавного/міждержавного співробітництва, та відбувається становлення й еволюція адміністративних стандартів у ході взаємодії в управлінській сфері та міждержавного/міждержавного співробітництва.

Важливий внесок у розвиток концепції ЄАП зробили: К.Гьотц, Ж.Зіллер, К.Радаеллі, К.Деммке, Д.Боссарт, Ф.Кардона, К.Ніццо, Й.Олсен, К.Д'Орта, Ч.Сейбл, А.Хофманн, Г.Хофманн, Дж.Цейтлин, інші науковці й експерти. Разом з тим слід зазначити, що жоден західноєвропейський дослідник поки що не запропонував комплексної, інтегрованої моделі або концепції ЄАП, яка б розкривала джерела і чинники формування ЄАП, його структурні та функціональні компоненти, вказувала на зв'язки між ними.

Серед вітчизняних науковців найбільший внесок у розвиток концепції європейського адміністративного простору зробили В.Авер'янов, І.Грицяк, В.Дерець, А.Пухтецька, К.Рудой, Н.Гнидок, які розглядають ЄАП переважно з адміністративно-правової точки зору та тлумачать його як набір принципів європейського адміністративного права, вироблених у процесі творення права ЄС. Визначення ЄАП як набору стандартів для сфери державного управління знаходимо у статті В.Авер'янова, В.Дерець, А.Пухтецької, хоча автори не дають переліку стандартів, не розкривають їх змісту [8]. Принципи європейського врядування, європейського адміністративного права є важливою, але не єдиною складовою ЄАП. Як конвергенцію, зближення національних систем державної служби та державного управління тлумачить ЄАП І.Жданова [9], з чим найменше погоджуються західноєвропейські дослідники ЄАП.

Очевидно, що складна природа ЄАП, його гетерогенність, багаторівневість структури, множинність складових потребують комплексного дослідження. Хоча таксономія/категоризація складових компонентів ЄАП залишається важливим завданням, дозволимо припустити, що простий перелік компонентів ЄАП, без виявлення причин їх появи, не сприятиме розумінню складної природи ЄАП, і навпаки, звернення до джерел і аналіз чинників його формування дасть змогу наблизитися до розуміння його комплексного, гетерогенного характеру.

Метою статті є визначення чинників формування Європейського адміністративного простору в контексті загальної теорії європейського врядування.

Виклад основного матеріалу. Європейська інтеграція - це процес взаємодії держав, регіонів, народів, громад, фізичних і юридичних осіб різного статусу, спрямований на творення якісно нової спільноти, об'єднаної економічними, соціальними, політичними, культурними та іншими зв'язками, для процвітання і примноження її добробуту, забезпечення прав і свобод її громадян, гарантування миру і безпеки європейського континенту. Досягнення цілей європейської інтеграції забезпечується за допомогою європейського врядування. Європейське врядування - це взаємодія багатьох суб'єктів (наділених владними повноваженнями і без них) з метою здійснення ефективного управління процесами європейської інтеграції, забезпечення соціально-економічного розвитку ЄС, досягнення його цілей.

Європейська інтеграція супроводжується процесом європеїзації - реформуванням національних інститутів і систем під впливом євроінтеграційних процесів, їх пристосування до вимог вільного руху товарів, людей, послуг та капіталу, інтенсивного співробітництва фінансового, банківського, промислового та інших секторів, включно із освітнім та науково-дослідним; адаптації до необхідності щоденного узгодження національних політик та програм із нормами європейського права, спільними європейськими політиками і програмами; врахування норм *acquis*, позицій і стратегій ЄС під час вироблення національних рішень у всіх сферах суспільного буття.

Під впливом процесів європейської інтеграції та європеїзації утворюється нова якість - середовище, підґрунтя, сприятливі обставини, необхідні для інтенсивного співробітництва всіх учасників євроінтеграційних процесів, а також для їх поглиблення та розширення. У євроінтеграційному дискурсі таке середовище відоме під назвою "простору" (area, space). Наразі достатньо розвинені концепції європейського економічного простору, європейського правового простору, європейського простору вищої освіти, європейського дослідницького простору, європейського адміністративного простору, якому присвячена ця стаття.

Приміром, європейський правовий простір - це правове середовище, у якому діють норми права ЄС та міжнародного європейського права, а також національні норми, якщо вони не суперечать праву ЄС. Визнання та дотримання цих норм усіма учасниками євроінтеграційних процесів створює єдині "правила гри" для фізичних та юридичних осіб, приватних та державних установ, національних та іноземних виробників та інвесторів; забезпечує правову впевненість, надає гарантію захисту прав і рівного ставлення; полегшує економічне співробітництво, ведення бізнесу, розв'язання конфліктів у разі їх виникнення тощо.

Європейський простір вищої освіти - це середовище, що створює сприятливі умови для співробітництва вищих навчальних закладів та мобільності викладачів, дослідників та студентів. Прозорі та зрозумілі для всіх держав-учасниць Болонського процесу "правила гри" дають змогу роботодавцям визнавати дипломи, отримані в інших країнах, без обтяжливих процедур нострифікації; зараховувати періоди навчання в інших навчальних закладах, продовжувати навчання (за магістерською, докторською програмами, післядокторську підготовку) в університетах інших європейських країн.

У процесі європейського врядування і співробітництва в державно-управлінській сфері утворюється Європейський адміністративний простір як середовище, де діють спільні цінності, правила і норми, які поділяють та практикують усі держави - члени ЄС. Такі практики, норми і правила виробляються у ході щоденної співпраці між наднаціональними органами ЄС та державами-членами, а також між самими державами-членами, їх політиками, урядовцями, посадовцями і державними службовцями різних рівнів.

Зважаючи на зазначені вище характеристики ЄАП, зокрема багаторівневність, гетерогенність, поліцентричність, інтенсивність взаємодії між його учасниками, потреба у виробленні спільних, визнаних усіма учасниками, правил взаємодії - "правил гри"* - є очевидною. Формування цих "правил гри", визнаних як стандарти європейського врядування, було поступовим і

*Відповідно до теорії гри, будь-яку взаємодію можна тлумачити як "гру", а середовище, у якому буде здійснюватися взаємодія, можна визначити як "правила гри".

тривалим процесом. Рушійною силою створення ЄАП виступили кілька чинників:

1. *Нормотворча діяльність Європейського Союзу.* Первинне і вторинне законодавство ЄС повинно бути впроваджено і дотримано державами-членами. Окремі статті засновницьких договорів, хоча не зачіпають суверенних прав держав-членів на організацію національних систем державного управління, закладають певні засадничі принципи, обов'язкові для дотримання всіма державами-членами, включно із політиками, урядовцями, пересічними громадянами тощо; або вимагають від держав-членів певної поведінки, певного ставлення до ЄС, інших держав-членів, громадян власної країни або інших громадян ЄС. Наприклад, ст. 2 Договору про Європейський Союз проголошує людську гідність, свободу, демократію, рівність, верховенство права та шанування прав людини спільними цінностями ЄС, додаючи до них плюралізм, недискримінацію, толерантність, справедливість, солідарність та рівність жінок та чоловіків [10, с. 35]. Ст. 4 цього Договору зобов'язує держави-члени вживати "усіх заходів, загальних чи спеціальних, щоб забезпечити виконання зобов'язань, що виникають з Договорів чи актів інституцій Союзу" [10, с. 37]. Таким чином, первинне законодавство ЄС утворює платформу для здійснення державно-управлінської діяльності та формулює засадничі (конституційні) принципи, що визначають відносини між державою та громадянином.

Значний вплив на національні системи державного управління держав-членів здійснює вторинне законодавство ЄС: певні аспекти регулювання з боку ЄС накладають конкретні зобов'язання на держав-членів, позначаються на виборі інституційно-організаційних підходів і структур, формуванні механізмів, процедур, запровадженні певних стандартів тощо. Приміром, організація процесу державних закупівель, заходи для забезпечення вільної конкуренції, надання державної допомоги національним виробникам, проведення внутрішнього та зовнішнього аудиту фінансової діяльності регулюється актами вторинного законодавства.

Галузеве вторинне законодавство ЄС може вимагати від держави-члена створення національного органу (агентства) для виконання конкретних завдань, дотримання певних принципів чи запровадження спеціальних процедур. Приміром, реалізація Європейської політики згуртування державами-членами (інакше кажучи, отримання фінансування від Структурних фондів ЄС) пов'язана із виконанням цілої низки вимог, визначених постановою № 1083/2006 [11], зокрема: належним інституційним забезпеченням; дотриманням процедур звітування, моніторингу й оцінювання; доповнення фінансових внесків Структурних фондів ЄС фінансовими зобов'язаннями держав-членів і т.ін.

Крім того, вторинні акти ЄС можуть містити низку принципів, за якими реалізуються спільні європейські політики і які є обов'язковими для дотри-

мання державами-членами. Для Європейської політики згуртування такими принципами є: *послідовність, координація, програмний підхід, партнерство, пропорційність заходів, спільне управління, доповнюваність, відсутність дискримінації, сталий розвиток* [11, с. 52-54]. Таким чином, вторинне законодавство ЄС значною мірою впливає на організацію процесів державного управління на національному рівні: визначає інституційні механізми, спонукає до запровадження певних інструментів (наприклад програмний підхід, проектний менеджмент), зобов'язує до використання окремих процедур (наприклад звітування, моніторинг) дотримання принципів тощо.

2. *Діяльність Суду ЄС, формулювання ним принципів права ЄС та європейського адміністративного права* є ще одним чинником творення ЄАП. Саме Суду ЄС належить вирішальна роль у визначенні принципів права ЄС, зокрема принципу верховенства права ЄС над національним правом, прямої дії та прямого застосування, та принципів європейського адміністративного права, а саме: управління згідно із законом; принципи правової передбачуваності (визначеності), судового захисту, включно із правом бути вислуханим у процесі адміністративного провадження і захистом легітимних очікувань; право на дієву систему державного управління, здатну ефективно реалізувати законодавство ЄС; обґрунтованість і доцільність адміністративних рішень; можливість призупинення або скасування неправомірного адміністративного рішення або невинуватих заходів; відповідальність держави за неправомірні адміністративні дії. Хоча справи, які потрапляли на розгляд Суду, стосувалися переважно матеріального галузевого права, Суд ЄС взяв на себе відповідальність за тлумачення поведінки держави, результатом чого стало визначення правил та принципів адміністративного провадження та становлення принципів європейського адміністративного права: "Європейський адміністративний простір в основному було сформовано за допомогою механізмів прецедентного права" [12, с. 19]. Отже, судова практика Суду ЄС стала джерелом формування ЄАП, зокрема вироблення загальних принципів права ЄС та принципів адміністративного права.

3. *Свідомий пошук новітніх, більш ефективних форм управління та врядування* став ще одним чинником формування ЄАП. Фактично, під цим чинником об'єдналися кілька факторів, що змусили ЄС та держави-члени до розвідок у напрямі більш ефективних форм управління і врядування:

а) активізація співробітництва між державами-членами та ЄС, пошук адекватної відповіді на тиски євроінтеграційних процесів змушують ЄС та держав-членів приділити більше уваги питанням управління, співробітництва і координації, налагодженню співробітництва між національними адміністраціями та наднаціональними органами ЄС, спонукають до обміну досвідом, запозичення в межах ЄС та поза його межами найбільш ефективних

інструментів управління, проведення спільних досліджень. Розпочатий у 1990-х рр. фаховий, науковий і суспільний дискурс з питань підвищення ефективності управління, інституційного розвитку та нарощування адміністративної спроможності триває і зараз; численні ініціативи ЄС, націлені на удосконалення управління та врядування, охоплюють фінансування досліджень, фахових мереж, Інтернет-порталів, електронних бібліотек і баз даних, конференцій, академічних обмінів тощо;

б) важливим поштовхом для узагальнення правил, норм, стандартів управлінської практики стало розширення ЄС на Схід, що супроводжувалося інтенсивним пошуком нової парадигми для європейського врядування, здатної забезпечити ефективність процесу прийняття та впровадження управлінських рішень упродовж ЄС, що мав розширитися до 27 держав-членів та більше.

У процесі підготовки країн-кандидатів з Центральної та Східної Європи до членства в ЄС формулюються вимоги членства у вигляді Копенгагенських та Мадридського критеріїв; ЄС започаткував та успішно реалізував кілька програм технічної допомоги, спрямованих на інституційний розвиток та нарощування адміністративної спроможності, найбільш відомі - це SIGMA, PHARE, ISPA, SAPARD. Напрацювання в рамках програми SIGMA, відомі під назвою "базові показники SIGMA", були визнані Європейською комісією офіційним робочим інструментом для проведення оцінювання стану підготовки адміністративних систем держав-кандидатів на вступ до ЄС;

в) посилення вимог до якості управління, збільшення тиску на уряди держав-членів та наднаціональні органи ЄС щодо підвищення ефективності управлінської діяльності відбувається у міру поширення глобалізації та зростання світової конкуренції.

ЄС вдається до спеціальних заходів, аби підняти свою конкурентоспроможність в умовах глобалізації: це, наприклад, ухвалення Лісабонської стратегії та Стратегії "Європа - 2020", Програми "Навчання впродовж життя", інноваційної політики та інші. Виконання стратегій, політик, програм забезпечується спільно наднаціональними органами ЄС та держав-членів. Держави-члени, які не в змозі забезпечити виконання рішень, гальмують євроінтеграційні процеси, стримують розвиток ЄС у цілому, знижують його конкурентоспроможність на світовій арені та уповільнюють розвиток усіх держав-членів. Звідти увага ЄС до питань управлінської ефективності національних адміністрацій - адже від їх інституційної спроможності залежить доля стратегій і політик, прийнятих у Брюсселі.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямі:

1. Європейський адміністративний простір - це середовище для європейського врядування; його основу складають правила взаємодії ("пра-

вила гри") між учасниками європейського врядування, які інакше можна назвати стандартами європейського врядування.

2. Формування ЄАП відбувалося поступово, більш повільно у перші десятиліття існування ЄС; із прискореною швидкістю у міру посилення тисків глобалізації; поглиблення європейської інтеграції та інтенсифікації співробітництва між державами-членами та наддержавними органами ЄС; розширення ЄС та зростання потреби в інституційних реформах з метою його адаптації до нових реалій.

3. Три чинники формування ЄАП, а саме: нормотворча діяльність Європейського Союзу, діяльність Суду ЄС та свідомий пошук новітніх, більш ефективних форм управління та врядування під тиском викликів, з якими постійно стикається ЄС, великою мірою сприяли оформленню ЄАП, його наповненню управлінськими концепціями, інноваціями та технологіями; дали поштовх утворенню європейських норм, правил, процедур, інструментів тощо, які визнаються та застосовуються наднаціональними органами ЄС та усіма державами-членами у ході двостороннього і багатостороннього співробітництва, що постійно має місце в ЄС.

4. У міру поступу євроінтеграційних процесів в Україні зростатиме потреба в комплексному вивченні ЄАП, розумінні джерел його формування та чинників його виникнення, його складових та їх конфігурацій у зв'язку із необхідністю входження до ЄАП, адаптації національних інституцій та державно-управлінської діяльності до його принципів, норм, правил, опанування його інструментів і процедур для сприяння європейській інтеграції нашої держави.

Предметом розгляду у подальших розвідках стане детальний опис джерел ЄАП, його складових компонентів, їх класифікація, а також визначення пріоритетності їх запровадження в Україні.

Список використаних джерел

1. *Кравченко С. О.* Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : монографія / С. О. Кравченко. - К. : НАДУ, 2008. - 296 с.
2. Preparing Public Administration for the European Administrative Space. SIGMA Papers #23. - Режим доступу : www.sigmaweb.org/pdf/SIGMA_SP23_98E/pdf
3. Глосарій офіційних термінів ЄС. - Режим доступу : http://europa.eu/scadplus/glossary/eu_union_en.htm
4. The European Administrative Space: Governance in Diversity // Annual Conference of the European Group of Public Administration (EGPA), September 2002, the University of Potsdam. - Режим доступу : <http://www.uni-potsdam.de/egpa2002>
5. Towards a European administrative space / The 1st Connex Thematic Conference, London, 16-18 November 2006. - Режим доступу : www.connex-network.org
6. Веб-сайт Європейської групи з державного управління. - Режим доступу : <http://www.iiias-iiisa.org/egpa/e/service/about/Pages/default.aspx>

7. Public Administration Reform and European Integration // SIGMA Conference, Budva, Montenegro, 26-27 March 2009. - Режим доступу : <http://www.oecd.org/dataoecd/28/16/42750597.pdf>

8. Авер'янов В. Б. Реформування органів виконавчої влади України з урахуванням європейських принципів та стандартів належного врядування (good governance) / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. А. Пухтецька // *Вибори та демократія*. - № 3 (9)/2006. - Режим доступу : http://www.eli.org.ua/upload/iblock/48d/magazine_file_10.pdf?PHPSESSID=287f3d1bc51ae7ce5552eabf52a80175. - С. 43-50.

9. Жданова І. С. Європейський адміністративний простір та його вплив на національні системи державної служби / І. С. Жданова // *Теорія та практика державного управління*. - 2009. - № 4 (27). - Режим доступу : <http://ifs.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2009-4/doc/5/05.pdf>

10. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору). - К. : К.І.С., 2010. - 536 с.

11. Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) N 1260 / 1999.- In: *Cohesion policy 2007-2013: Commentaries and official texts*. - Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.

12. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / Н. Гнидок (ред.), А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І. Родюк. - К. : Міленіум, 2003.

13. EUPAN. - Режим доступу : <http://www.eupan.eu>

14. Міжнародний інститут адміністративних наук. - Режим доступу : <http://www.iias-iisa.org>

15. Control and Management System Baselines for European Union Membership. - Режим доступу : http://www.sigmaxweb.org/PDF/SIGMABASELINESE_1999.PDF