

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.98

*М. А. Бояринцева*  
кандидат юридичних наук,  
суддя Окружного адміністративного суду м. Києва

### ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ «ЄВРОПЕЙСЬКИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОСТІР»

**Постановка проблеми.** Створення Європейського адміністративного простору переслідує мету запровадження рамкового адміністративного співробітництва між державами-членами Європейського Союзу на засадах надання взаємної допомоги, забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів публічної адміністрації учасників Європейського Союзу, дотримання в діяльності цих органів принципів пропорційності та конфіденційності, що було вироблено у Програмі SIGMA 1998 року [1].

Подальше удосконалення концепції Європейського адміністративного простору відбувалося в ході ряду міжнародних конференцій та семінарів. Так, необхідно виділити конференцію «Європейський адміністративний простір: врядування в умовах розмаїття» (організатор – Європейська група з державного управління (EGPA), вересень 2002 р.) [2]; конференцію «Рухаючись до Європейського адміністративного простору» (організатор – Європейська група з державного управління (EGPA), листопад 2006 р.) [3]; щорічних конференцій, організатором яких була Європейська група з державного управління [4]; конференції «Реформа державного управління та європейська інтеграція» (організатор Організація економічного співробітництва та розвитку, програма SIGMA та Європейська комісія, березень 2009 р.) [5].

Загальною метою створення Європейського правового простору є забезпечення конвергенції національних систем права держав-членів Європейського Союзу задля вироблення та впровадження єдиних стандартів здійснення публічного управління, забезпечення та захисту прав та свобод людини, публічних та приватних інтересів.

**Стан наукової розробки.** Вартої уваги є наукові дослідження, присвячені вивченню досвіду євроінтеграційної діяльності і шляхів його запозичення Україною, що проведені рядом представників вітчизняної юридичної, економічної, політичної та інших галузей науки. Так, виділяються результати наукових досліджень В. Б. Авер'янова, А. О. Аганіної, А. О. Бояра, І. А. Грицяка,

О. П. Дергачова, Н. О. Колісниченко, Т. О. Коломєць, В. В. Копійки, О. В. Хилько, А. А. Пухтецької, В. В. Посельського та ін. Проте й досі відсутніми є узагальнення досвіду європейської інтеграції країн пострадянського простору, на підставі здійснення якого є доцільним визначення шляхів забезпечення ефективності інтеграції України у європейський правовий простір.

Дослідження категорії «Європейський адміністративний простір» є неможливим без врахування результатів наукових досліджень європейських вчених. Доцільним виділити дослідження Д. Боссарта, С. Булмера, Б. Копітерса, М. Емерсона, Мішель Хейссена, Х. Граббе, А. Дімітрова, К. Деммке, Ж. Зіллера, М. Сіні та ін.

**Метою** наукової статті є визначення сутності категорії «Європейський адміністративний простір».

**Виклад основного матеріалу.** Базисом для формування Європейського адміністративного простору, безумовно, є результати нормотворчої діяльності Європейського Союзу, зокрема, нормативно-правові положення його засновницьких договорів, які визначають певні засадничі принципи функціонування такого міждержавного об'єднання. Варто виділити нормативно-правові положення ст. 2 Договору про Європейський Союз, що визначає людську гідність, свободу, демократію, рівність, верховенство права та шанування прав людини як найвищу цінність Європейського Союзу, що має забезпечуватися на засадах плюралізму, недискримінації, толерантності, справедливості, солідарності та гендерній рівності [6, с. 35].

Реалізація принципів Європейського адміністративного простору відбувається і в межах норм галузевого національного законодавства держав-членів Європейського Союзу. Зокрема, досягнення Єдиного фінансового простору визначається постановою № 1083/2006 [7] і полягає у правовому регулюванні механізму процедур звітування, моніторингу й оцінювання; доповнення фінансових внесків відповідних структурних фондів.

В українській юридичній науці ще не виробленим є науковий підхід до розуміння категорії «Європейський адміністративний простір». Можливим є зустріти погляди, сутність яких зводиться до ототожнення «Європейського адміністративного простору» та «Європейського правового простору». Такою є позиція О. О. Пилипчук, яка визначає європейський адміністративний простір як певне середовище, формування якого відбувається під впливом політичних, економічних, правових та інших чинників, основою забезпечення належного функціонування якого є активна діяльність урядів, які повинні забезпечити стандарти розбудови публічно-сервісної держави [8 с. 48].

Протилежним є підхід, сутність якого зводиться до визначення співвідношення європейського адміністративного простору та європейського правового простору як частини та цілого. Вперше, такий підхід серед представників української юридичної науки було запропоновано М. М. Гнатівським [9, с. 58]. Не зважаючи на те, що категорія «Європейський адміністративний простір» вже використовується понад 20 років, однак єдності наукових підходів щодо розуміння її сутності і досі не визначено. Відповідно до положень міжнародної програми презентації програми Європейського адміністративного простору він розуміється як форма Європейського співробітництва з питань функціонування публічних адміністрацій» [10, с. 4–5].

Виділяється підхід, що позначає Європейський адміністративний простір як сукупність стандартів діяльності публічних адміністрацій, що має бути визначено на законодавчому рівні, реалізація яких гарантується встановленням механізмів їх відповідальності [11, с. 12, 12, с. 203-211]. Європейський адміністративний простір розглядається також як підгалузь адміністративного права, предметом якої є встановлена законодавством система принципів і правил організації діяльності системи органів державного управління з метою належного врегулювання відносин між адміністративною системою та громадянами [13, с. 15-16]. Такий підхід підлягає певній критиці, адже застосування категорії підгалузь адміністративного права доцільним є до визначення поняття «європейське адміністративне право» [14, с. 78]. Так, А. А. Пухтецька обґрунтовує, що європейське адміністративне право як самостійну науку і галузь права, предметом дослідження та регулювання якої є дослідження конвергенційних процесів, результатом яких є досягнення демократичних стандартів функціонування органів публічної адміністрації [14, с. 78].

Основою наступного підходу до розуміння Європейського адміністративного простору є визначення мети його встановлення досягнення балансу приватних та публічних інтересів як головної

мети діяльності органів публічної адміністрації [15]. Такий висновок вченої корелюється з позицією Ю. В. Фоміна, який додатково наголошує на доцільності забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами публічної адміністрації [16, с. 1062], і розуміє Європейський адміністративний простір як «систему 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» [16, с. 1062].

Необхідно виділити ще один гуманістичний підхід до розуміння Європейського адміністративного простору як певної складної конструкції взаємозв'язків вертикальних та горизонтальних владних структур, що є обумовлений територіальними та функціональними зв'язками. До складу Європейського адміністративного простору в межах такого розуміння відносяться не лише органи публічної влади наднаціонального та національного рівнів, але інституціями поліцентричного характеру, до яких, зокрема, належить мас-медійна система, громадські ініціативні групи та об'єднання формування та реалізації євроінтеграційної політики яким притаманна територіальна близькість та функціональна схожість [17, с. 66].

На підставі вище зазначеного, в межах даного дослідження під Європейським адміністративним простором буде розумітися як системи стандартів та принципів визначення ефективності функціонування органів публічного управління, діяльність якої спрямовано на реалізацію завдань з забезпечення та захисту прав і свобод людини, побудови сервісної моделі держави, досягнення балансу приватних та публічних інтересів. Саме такий підхід є основою для подальшого здійснення цього наукового дослідження, адже його застосування дозволяє відокремити специфіку реалізації окремих різновидів галузевого правового регулювання суспільних відносин.

Принципами Європейського адміністративного права є загальні принципи (законність, верховенство права, принцип недискримінації, принцип скасування неправомірного адміністративного акту, принцип пріоритетності забезпечення прав і свобод людини, принцип пропорційності втручання тощо). Принципи Європейського адміністративного права функціонують поряд з принципами Європейського адміністративного простору, як його складової категорії [14]. З'ясування принципів європейського адміністративного права є основою для здійснення систематизації адміністративного законодавства. Принципами Євро-

пейського адміністративного простору є принцип «юридичної визначеності», принцип «відкритості та прозорості», принцип «відповідальності», принцип «ефективності та результативності» [1].

Саме принципи Європейського адміністративного простору мають бути основою для здійснення реформи системи публічного управління та функціонування органів публічної адміністрації; вони є основою для вироблення критеріїв визначення ефективності діяльності суб'єктів владних повноважень. Головною відмінністю реалізації адміністративних правовідносин у Європейському Союзі, що має бути адаптовано до національного адміністративного законодавства, є функціонування міждержавних інститутів публічної влади (Європейської Ради, Європейської комісії, Європейського Суду з прав людини), який виконують функцію контролю за дотриманням принципів Європейського адміністративного простору на території окремих країн-членів Європейського Союзу, в тому числі і асоційованих.

**Висновок.** Таким чином, Європейський адміністративний простір як складова Європейського правового простору є унікальною формою втілення тих безумовних ідеалів побудови держави, яких досягла західноєвропейська цивілізація. Розширення Європейського адміністративного простору означає його розповсюдження на території Східної та Центральної Європи. Впровадження стандартів Європейського адміністративного простору є неможливим без реалізації форм міжнародного та міждержавного співробітництва, що реалізується шляхом підписання відповідних міжнародних документів, договорів, програм. Активізація процесів євроінтеграції сприяє поширенню Європейського адміністративного простору, що своїм результатом має забезпечення реалізації загальнолюдських демократичних цінностей на більшій за розміром території. Ефективність реалізації концепції Європейського адміністративного простору є можливою лише в умовах активної інтегрованості процесів здійснення публічного управління, що досягається шляхом неухильного дотримання його організації на засадах прозорості, відкритості, пропорційності, оперативності.

Реалізація концепції Європейського адміністративного простору відбувається шляхом розроблення та реалізації спільної політики держав-членів Європейського Союзу та асоційованих учасників євроінтеграційних програм. Такими спільними проектами є програми сприяння (впровадження за ініціативи Європейського Союзу інституційного, організаційного, інформаційного, технічного, фінансового забезпечення певних напрямів діяльності, заходів, проектів). Також до програм сприяння формування Європейського правового простору варто віднести програми фінансової підтримки окремих суб'єктів, що спря-

мовані на оперативне вирішення конкретних проблем.

Рівень реалізації принципів Європейського адміністративного права (*acquis communautaire*), вже існуючі національні системи його адаптації, впровадження концепції «good governance», свідчить про високий відсоток успішності таких процесів і підкреслює їх актуальність для України.

### Література

1. Preparing Public Administration for the European Administrative Space. SIGMA Papers № 23. – Access mode : [www.sigmaxweb.org/pdf/SIGMA\\_SP23\\_98E/pdf](http://www.sigmaxweb.org/pdf/SIGMA_SP23_98E/pdf)
2. 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>
3. Towards a European administrative space. The 1st Connex Thematic Conference, London, 16–18 November 2006. – Режим доступу : [www.connex-network.org](http://www.connex-network.org)
4. Веб-сайт Європейської групи з державного управління. Режим доступу : <http://www.iias-iiisa.org/egpa/e/service/about/Pages/default.aspx>
5. 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>
6. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору). К. : К.І.С., 2010. 536 с.
7. 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.
8. Пилипчук О. Європейський адміністративний простір : принципи та засади. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2. С. 46–50.
9. Гнатівський М. М. Становлення та тенденції розвитку європейського правового простору : дис. ... к.ю.н. : 12.00.11. К., 2002. 191 с.
10. European Principles for Public Administration. SIGMA papers, nov. 1999. Access mode : [www.eupan.org](http://www.eupan.org)
11. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-претендентів / [Гнидюк Н., Новак-Фар А., Гонцяж А., Родак І.]; ред. Н. Гнидюк. К. : Міленіум, 2003.
12. Санченко А. Є. Європейський адміністративний простір на захисті демократичних цінностей у сфері державного управління. *Університетські наукові записки*. 2005. № 4 (16). С. 203–211.
13. Європейські принципи державного управління / пер. О. Ю. Куленкова. К. : Видво УАДУ, 2000. С. 5–16.
14. Пухтецька А. А. Поняття і принципи європейського адміністративного права. *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія»*. 2012. Том 129. Юридичні науки. С. 78–80.
15. 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 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eira.nl>.

16. Фомін Ю. В. Особливості формування Європейського адміністративного простору. *Форум права*. 2011. № 1. С. 1059–1064.

17. Оржель О. Чинники формування Європейського адміністративного простору. *Вісник Національної академії державного управління*. 2011. № 2. С. 65–73.

### Анотація

**Бояринцева М. А. Щодо визначення категорії «Європейський адміністративний простір».** – Стаття.

Автором охарактеризовано шляхи впровадження Європейського адміністративного простору в Україні. Автором підкреслено, що створення Європейського адміністративного простору переслідує мету запровадження рамкового адміністративного співробітництва між державами-членами Європейського Союзу на засадах надання взаємної допомоги, забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів публічної адміністрації учасників Європейського Союзу, дотримання в діяльності цих органів принципів пропорційності та конфіденційності, що було вироблено у Програмі SIGMA 1998 року. Автором на підставі здійсненого аналізу наукових підходів до розуміння категорії «Європейський адміністративний простір» визначено його авторська дефініція. Автором обґрунтовано розуміння «Європейського адміністративного простору» як системи стандартів та принципів визначення ефективності функціонування органів публічного управління, діяльність якої спрямовано на реалізацію завдань з забезпечення та захисту прав і свобод людини, побудови сервісної моделі держави, досягнення балансу приватних та публічних інтересів. Автором наголошено, що розширення Європейського адміністративного простору означає його розповсюдження на території Східної та Центральної Європи. Автором зроблено висновок, що впровадження стандартів Європейського адміністративного простору є неможливим без реалізації форм міжнародного та міждержавного співробітництва, що реалізується шляхом підписання відповідних міжнародних документів, договорів, програм. Активізація процесів євроінтеграції сприяє поширенню Європейського адміністративного простору, що своїм результатом має забезпечення реалізації загальнолюдських демократичних цінностей на більшій за розміром території. Автором наголошено, що ефективність реалізації концепції Європейського адміністративного простору є можливою лише в умовах активної інтегрованості процесів здійснення публічного управління, що досягається шляхом неухильного дотримання його організації на засадах прозорості, відкритості, пропорційності, оперативності.

*Ключові слова:* європейський адміністративний простір, європейський правовий простір, Європейський Союз, концепція, принципи.

### Аннотация

**Бояринцева М. А. Относительно определения категории «Европейское административное пространство».** – Статья.

Автором охарактеризованы пути внедрения Европейского административного пространства в Украине. Автором подчеркивается, что создание Европейского административного пространства преследует цель введения рамочного административного сотрудничества между государствами-членами Европейского Союза на основе взаимной помощи, обеспечение открытости и прозрачности деятельности органов публичной адми-

нистрации участников Европейского Союза, соблюдение в деятельности этих органов принципов пропорциональности и конфиденциальности, было произведено в программе SIGMA 1998 года. Автором на основании проведенного анализа научных подходов к пониманию категории «Европейский административный пространство» определено его авторская дефиниция. Автором обосновано понимание «Европейского административного пространства» как системы стандартов и принципов определения эффективности функционирования органов публичного управления, деятельность которой направлена на реализацию задач по обеспечению и защите прав и свобод человека, построения сервисной модели государства, достижения баланса частных и публичных интересов. Автором отмечено, что расширение Европейского административного пространства означает его распространения на территории Восточной и Центральной Европы. Автором сделан вывод, что внедрение стандартов Европейского административного пространства невозможно без реализации форм международного и межгосударственного сотрудничества, реализуется путем подписания соответствующих международных документов, договоров, программ. Активизация процессов евроинтеграции способствует распространению Европейского административного пространства, своим результатом имеет обеспечение реализации общечеловеческих демократических ценностей в большей по размеру территории. Автором отмечено, что эффективность реализации концепции Европейского административного пространства возможна только в условиях активной интегрированности процессов осуществления публичного управления, достигается путем неукоснительного соблюдения его организации на принципах прозрачности, открытости, пропорциональности, оперативности.

*Ключевые слова:* европейский административный простор, европейское правовое пространство, Европейский Союз, концепция, принципы.

### Summary

**Boiaryntseva M. A. Definition of the category «European Administrative Space».** – Article.

The author describes the ways of implementing the European administrative space in Ukraine. The author stressed that the creation of the European Administrative Area pursues the objective of establishing framework administrative cooperation between the Member States of the European Union on the basis of mutual assistance, ensuring the openness and transparency of the activities of public administration bodies of the European Union members, observance of the principles of proportionality and confidentiality in the work of these bodies, which was Developed in the 1998 SIGMA Program. The author, based on the analysis of scientific approaches to understanding the category «European administrative space», defines his author's definition. The author substantiates the understanding of the «European Administrative Space» as a system of standards and principles for determining the effectiveness of the functioning of public administration bodies whose activities are directed at the implementation of tasks for the protection and protection of human rights and freedoms, the construction of a state service model, and the achievement of a balance of private and public interests. The author stresses that the extension of the European administrative space means its distribution in the territory of Eastern and Central Europe. The author concludes that introduction of the standards of the European administrative space is impossible

without the implementation of forms of international and interstate cooperation, which is realized by signing the relevant international documents, agreements and programs. The activation of the processes of European integration promotes the expansion of the European administrative space, which, by its result, ensures the implementation of universal human democratic values in a larger territory. The author emphasizes that the

effectiveness of the implementation of the concept of the European administrative space is possible only in conditions of active integration of the processes of public administration, which is achieved through the steady observance of its organization on the principles of transparency, openness, proportionality, and efficiency.

*Key words:* European administrative space, European legal space, European Union, concept, principles.