



ЕВРОПЕЙСКИЕ ПРИНЦИПЫ НАДЛЕЖАЩЕГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ВЕКТОР УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ ОБ ОБРАЩЕНИЯХ: СРАВНИТЕЛЬНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОЧЕРК

Н. КАМЕНСКАЯ,

кандидат юридических наук, докторант кафедры управления,
административного права и процесса, административной деятельности
Национального университета государственной налоговой службы Украины

SUMMARY

The article describes five basic European principles of good governance: openness, participation, integrity, effectiveness, coherence. With these basic ideas the quality of Ukrainian legislation concerning inquiries to public administration was assessed. The article defines a number of problems associated with the implementation of progressive innovations declared by the law in the field of inquiries to the administrative authorities; with the unregulated appropriate administrative procedures; with the ambiguous and inconsistent special legislation; with the inadequate control over the functioning of public administration concerning inquiries; with the ineffective mechanisms of legal responsibility for the subject violation by the executive and local governments (and their officials). The recommendations for the solving the aforementioned problems in the course of Ukrainian administrative reform are developed.

Key words: European principles, good governance, administrative procedures, public administration, inquiries of individuals.

* * *

В статье охарактеризованы пять базовых европейских принципов надлежащего управления: открытость, участие, подотчетность, эффективность, согласованность. С помощью этих основоположных идей оценено качество украинского законодательства об обращениях в публичную администрацию. Определен ряд проблем, связанных с: внедрением декларированных законами прогрессивных нововведений в сфере обращений в административные органы; нерегламентированностью соответствующих административных процедур; нечеткостью, несогласованностью специального законодательства; ненадлежащим обеспечением контроля над результатами функционирования публичной администрации по делам данной категории; неэффективными механизмами юридической ответственности органов исполнительной власти, местного самоуправления (их должностных лиц) по тематическим правонарушениям. Разработаны рекомендации, направленные на решение очерченных проблем в процессе проведения административной реформы в Украине.

Ключевые слова: европейские принципы, надлежащее управление, административные процедуры, публичная администрация, обращения частных лиц.

Вступление. С вступлением в силу Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Украиной и Европейскими Соединенными Штатами и их государствами-членами (1998 г.) [1] Украина стала участником ряда общеевропейских процессов по политическим, экономическим и гуманитарным вопросам. Украинские евроинтеграционные приоритеты закреплены на законодательном уровне [2], а адаптация отечественного законодательства к законодательству Европейского Союза (далее – ЕС) рассматривается главным императивом нормопроектирования [3].

В то же время в соответствии с результатами оценки системы государственного управления в Украине, проведенной программой SIGMA (общая инициатива ЕС и Организации экономического сотрудничества и развития – Н.К.), уровень развития данной сферы не соответствует стандартам государств-членов ЕС. Эксперты констатируют проблемы качества административного законодательства (его сложность, противоречивость, нечеткость), правовую неопределенность в принятии административных решений (отсутствие общего закона об административных процедурах) и т.п. [4, с. 9, 27-30].

Адаптация национального законодательства в общегосударственном масштабе требует последовательного усовершенствования последнего в приоритетных сферах. Следовательно, возникает необходимость исследования отдельных направлений деятельности публичной администрации с точки зрения сравнительно-правового анализа законо-

дательного регулирования в Украине с *acquis communautaire* [5]. При всей очевидности данного вывода, научно-практические разработки отечественных ученых-административистов в основном посвящены изучению богатого управленческого опыта ЕС в общем аспекте: принципам надлежащего управления, теоретическим вопросам административной проце-

дуры, кодификации административно-процедурного законодательства и т.п. Безусловно, результаты таких работ имеют весомое значение как ориентиры качественного проведения в Украине евроинтеграционных процессов. Вместе с тем, эффективное внедрение европейских достижений, тематических концептуальных идей в практическую плоскость, на наш взгляд, требует проекцирования опыта ЕС на конкретные отрасли государственного управления, в том числе взаимоотношения публичной администрации с частными лицами.

Цель нашей работы в пределах предмета исследования проверить соответствие украинского законодательства об обращениях в публичную администрацию ключевым принципам Европейского административного пространства (далее – ЕАП); разработать рекомендации, направленные на разрешение тематических проблем в процессе проведения административной реформы в Украине.

Методы. Методологическую основу исследования составляет систе-

ма как общенаучных (диалектический, формально-логический, анализ и синтез, моделирование, статистический и т.п.), так и специальных (сравнительно-правовой и т.п.) методов научного исследования.

Квинтесенцией унифицированных европейских требований к управленческой сфере являются пять основных принципов надлежащего управления (англ. – «good governance»), изложенных в Белой книге Европейского управления (2001 г.) [6]: открытость, участие, подотчетность, эффективность, согласованность. «Каждый из этих принципов способствует утверждению демократии и верховенства права в государствах-членах ЕС и применяется на всех уровнях управления – глобальном, европейском, национальном, региональном и локальном» [7, с. 5].

В связи с этим, учитывая ключевые выводы и рекомендации программы SIGMA относительно усовершенствования государственного управления в Украине [4, с. 9, 27-30], указанные принципы целесообразно применить как базовые критерии оценки качества отечественных законодательных актов, касающиеся обращений в публичную администрацию. Под таким углом зрения попробуем охарактеризовать соответствующие нормативно-правовые акты детальной.

Принцип I – открытость, в частности, охватывает право на доступ к информации, которое закреплено в Хартии основных прав Европейского Союза (ст. 42). Следовательно, целесообразно проанализировать с точки зрения принципа открытости базовые законодательные акты Украины, касающиеся сферы доступа к публичной информации и обращений в административные органы. Полезными при этом окажутся принципы-критерии, разработанные (именно для подобных случаев – Н.К.) Международной организацией «Артикль 19. Всемирная кампания за свободу слова» [8].

Очевидно, что какое-либо обращение – это форма закрепления и передачи определенной информации, как следствие – реализация права

на обращение в публичную администрацию непосредственно связана с реализацией права на информацию, находящуюся во владении этих органов. Специальными законодательными актами, которые определяют основные принципы доступа к информации указанной разновидности, являются законы Украины «О доступе к публичной информации» [1] и «Об информации» [1]. Анализ их положений, в части обеспечения реализации права на информацию, дает основания констатировать проблематичность внедрения на территории Украины некоторых принципов Международной организации «Артикль 19. Всемирная кампания за свободу слова». Так, из содержания принципов, которые очерчивают границы распространения публичной информации («максимального раскрытия», «ограниченная сфера исключений», «раскрытие информации создает прецедент» (обнародование имеет прецедентную силу), следует то, что публичная информация по общему правилу является открытой; перечень случаев не раскрытия субъектами властных полномочий такой информации должен быть исчерпывающим.

Что происходит в Украине? К публичной информации с ограниченным доступом законодатель относит сведения, которые представляют конфиденциальную, тайную или служебную информацию. Тем не менее, сегодня не предусмотрен (кроме служебной информации, ч. 1 ст. 9 Закона Украины «О доступе к публичной информации» [1] – Н.К.) перечень категорий данных, которые могут принадлежать к информации с ограниченным доступом. Закрепление такого перечня является необходимым условием предупреждения случаев необоснованного ограничения доступа к информации, которая находится во владении административных органов. В свою очередь, детальное описание информации с ограниченным доступом (ее разновидностей) в законодательных актах является общепринятой практикой законотворения государств ЕС.

В законах «О доступе к публичной информации» (п. 2 ст. 6) [1], «Об информации» (ч. 3 п. 2, п. 3 ст. 21) [1]

определено, что доступ к публичной информации ограничивается на законодательном уровне. Однако в настоящее время за пределами законодательного регулирования остается порядок отнесения тех или иных ведомостей к информации с ограниченным доступом.

Возникают трудности также с внедрением в практику принципа – «обязанность обнародовать информацию». Органы публичной администрации не в полной мере распространяют информацию о своей деятельности, в том числе через сеть Интернет (тем более веб-сайты не относятся к средствам массовой информации – Н.К.).

Поэтому в правоприменении наблюдаются неединичные случаи нарушений отдельных положений Закона Украины «О доступе к публичной информации» (ст. 15, ст. 18) [1].

Проблемы нормативной неопределенности, декларативности отдельных законодательных положений создают препятствия на пути полноценной реализации физическими и юридическими лицами права на публичную информацию. Чтобы обратиться с запросом на публичную информацию, необходимо быть проинформированным о наличии запрашиваемых данных (документов) вообще и у отдельного распорядителя информации в частности. Указанные обстоятельства являются убедительным доказательством непрозрачности деятельности публичной администрации, отмежевания последней от контроля со стороны частных лиц, существования благоприятных условий для злоупотребления чиновников в процессе принятия административных решений и т.п.

Принцип II – участие. В ЕС под содержанием данного принципа подразумевается привлечение граждан к процессу принятия решений – от замысла к имплементации.

Относительно обращений в публичную администрацию, то их подача как таковая является проявлением активной позиции заявителей (жалобщиков, авторов запросов) в управленческой, правореализационной, правозащитной плоскости.

Учитывая положения ст. 8 Реко-



мендаций CM/Rec(2007)7 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам Совета Европы о надлежущей администрации от 20 июня 2007 г. относительно участия частных лиц в подготовке и принятии административных решений, содержание принципа «участие» (как критерия оценки – Н.К.) можно свести к «праву быть выслушанным». Пределы данного права очерчены Резолюцией Комитета Министров Совета Европы от 28 сентября 1977 г. № (77) 31 «О защите прав личности относительно актов административных органов». Частному лицу предоставляется возможность быть выслушанным в ходе административной процедуры, то есть оно может предоставлять факты и аргументы; и там, где это принято, предъявлять доказательства. В пояснительной записке к Резолюции указывается, что этот принцип касается только административных актов, которые по своему характеру «неблагоприятно» влияют на права, свободы или интересы соответствующего лица.

Поэтому приходится констатировать: отсутствие в Украине законодательной базы, которая способна обеспечить реальную возможность участия физических и юридических лиц по делам об обращениях в публичную администрацию. Такая ситуация обусловлена затягиванием с принятием Административно-процедурного кодекса Украины, который с 2008 г. находится на рассмотрении Верховной Рады Украины. В связи с отсутствием совершенного административно-процессуального механизма взаимодействия административных органов с частными лицами есть ряд препятствий для развития рассматриваемой сферы в направлении европейских стандартов: неурегулированность процедуры рассмотрения и разрешения обращений юридических лиц к публичной администрации (не говоря уже об их праве быть выслушанными – Н.К.); слишком абстрактная регламентация Законом Украины «Об обращениях» [1] права физических лиц – заявителей, жалобщиков на участие в соответствующих административных процедурах. В этом Законе (ст. 18) [1] декларируются права граждан

лично излагать аргументы, присутствовать в процессе рассмотрения их заявлений и жалоб, подавать дополнительные материалы и т.п. Возникает логический вопрос: как часто заявители и жалобщики воспользовались этим правом? На веб-сайтах публичной администрации, в средствах массовой информации отсутствуют сведения о категориях и количестве лиц, которые реализовали право быть выслушанными.

Изучение правоприменительной практики дает основания сделать неутешительный взвод: отмеченные данные со стороны органов исполнительной власти и местного самоуправления не подлежат обобщению и анализу. Складывается впечатление, что данное право завуалировано подменяется возможностью авторов соответствующих инициатив обращаться к должностным лицам административных органов на личных приемах. Однако в таких случаях публичная администрация возбуждает производство по обращению, но не решает его по сути. На личном приеме уполномоченное должностное лицо фиксирует факт принятия заявления, но не озвучивает собственную позицию относительно его решения. При таких обстоятельствах заявитель лишен возможности предоставить объективные контраргументы, если вопрос решается не в его пользу. Как следствие, паритетный диалог между физическими и юридическими лицами – заявителями, жалобщиками и субъектом власти – не происходит.

Принцип III – *подотчетность* – в Белой книге Европейского управления раскрывается с институционной точки зрения. Каждый орган ЕС должен объяснять и брать ответственность за то, что он делает для Европы. В данном контексте под названным принципом подразумевается комплекс взаимоотношений и механизмов контроля.

Отечественное законодательство об обращениях в публичную администрацию по этому основанию целесообразно проанализировать по двум параметрам: четкость регламентации законами взаимоотношений публичная администрация – физические и юридические лица; действенность

механизма персональной ответственности должностных лиц публичной администрации за незаконную деятельность (бездеятельность), принятые решения, вред, причиненный заявителям (или другим лицам – Н.К.) такими действиями.

В Украине наблюдается несформированность четкого процедурного поля для сотрудничества административных органов с авторами обращений. В свою очередь, в европейских государствах систематизация, стандартизация и унификация правил разрешения публичной администрацией дел по обращениям уделяется существенное внимание. Пересмотр классификационных групп стандартов надлежущей администрации свидетельствуют о направленности европейских нормативов на устранение нарушений, предупреждение их возникновения, а не наказание нарушителей.

Среди общих проблем в Украине европейские наблюдатели выделяют низкую эффективность механизма юридической ответственности публичной администрации [4], что свидетельствует о фактической безнаказанности чиновников. Такая ситуация обуславливается ненадлежащим качеством административного (и другого – Н.К.) законодательства, отсутствием объективной оценки работы государственных служащих и размытостью персональной ответственности руководителей административных органов за ошибки в работе или совершенные должностные преступления.

Из содержания законов Украины «О государственной службе» (ст. 3, 14, 38) [1], «О службе в органах местного самоуправления» (ст. 4, 23, 24) [1], «Об обращениях» (ст. 24, 25) [1], «О доступе к публичной информации» (ст. 24) [1], «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» (ст. 21, 22) [1] следует, что должностные лица органов публичной администрации привлекаются к дисциплинарной, гражданской, административной, уголовной ответственности. Однако данные правовые нормы не содержат конкретных санкций за противоправные действия в сфере обращений в публичную ад-



министрацию, имеют отсылочный характер, поэтому в основном характеризуются декларативностью и нечеткостью.

Относительно дисциплинарной ответственности, то проблема состоит, прежде всего, в рассредоточении соответствующих норм в многочисленных нормативно-правовых актах.

Кроме названных выше законов, к соответствующему перечню правовых актов принадлежат результаты советского законодательства, выстроенные на достижениях советской теории управления – Кодекс законов о труде Украины [1], дисциплинарные уставы правоохранительных органов [1] и т.п. Основания дисциплинарной ответственности чиновников за противоправные действия в сфере обращений в публичную администрацию ни в одном из них не определены.

Нормативная регламентированность административной ответственности должностных лиц публичной администрации также неудовлетворительна. Кодекс Украины об административных правонарушениях [1] содержит лишь одну статью, касающуюся административных проступков в отмеченной сфере – 212-3 «Нарушения права на информацию», но в ней не предусмотрено неправомерное деяние – непредоставление ответа на обращение частного лица. Конечно, при указанных обстоятельствах юридические основания для привлечения чиновника, который совершил такое правонарушение, к административной ответственности отсутствуют.

Положения относительно уголовной и гражданской ответственности также не надлежаще развиты в отечественном законодательстве. Уголовная ответственность за преступления, которые нарушают или препятствуют реализации права на обращение к публичной администрации, в УК Украины [1] вообще не предусмотрена.

Правовой режим гражданской ответственности государственных служащих регламентируется короткими фразами правовых норм в законах Украины: «О службе в органах местного самоуправления» (ст. 24) [1], «Об обращениях граждан» (ст. 25)

[1], «О доступе к публичной информации» (ст. 24) [1], «Об информации» (ст. 31) [1], что сводятся максимум к дублированию положений ст. 56 Конституции Украины [1] о гарантировании каждому права на возмещение за счет государства или органов местного самоуправления материального и морального вреда, причиненного незаконными решениями, действиями (бездействием) публичной администрации, и т.п.; минимум к ссылке на то, что возмещение указанного вреда осуществляется в порядке, определенном законом. Подобные размытые ссылки содержатся и в проекте Административно-процедурного кодекса Украины [1].

Принцип IV – *эффективность*. Европейская комиссия предлагает понимать содержание данного принципа с точки зрения оценки результативности государственной политики – максимально возможного позитивного эффекта при минимальных затратах ресурсов.

В плоскости исследуемой проблематики с помощью данного принципа, сквозь призму конечного результата, есть возможность оценить правильность выбранного субъектом властных полномочий способа достижения поставленных целей в сфере взаимодействия с частными лицами, пользу от таких действий в правоприменении.

В нашем случае результативность означает получение лицом-заявителем ожидаемого результата (или законного, обоснованного, своевременного отказа в удовлетворении его обращения – Н.К.).

Эффективность деятельности отечественных административных органов относительно рассмотрения и разрешения обращений частных лиц и условия их обеспечения целесообразно проанализировать на основании статистических отчетов по исследуемой проблематике.

Так, в соответствии с обобщенной информацией по работе с обращениями граждан правительства, министерств и других центральных органов исполнительной власти (подчиненных им субъектов областного уровня) за 2012 г. [9] определить результаты функционирования

органов публичной администрации в соответствующем направлении не представляется возможным. Указанная информационная справка содержит данные о разновидностях обращений, категориях заявителей, поднимаемых вопросах и т.п. Однако результаты таких инициатив – показатели эффективности деятельности публичной администрации – почему-то отсутствуют.

Аналогичное содержание имеют отчеты на веб-сайтах Министерства инфраструктуры Украины, Министерства социальной политики Украины, Министерства финансов Украины и других органов исполнительной власти, местного самоуправления.

Относительно обращений юридических лиц, то соответствующая информация вообще не обнаружится. Такая ситуация свидетельствует о неоправданном невнимании государства к определенному спектру отношений. Думается, что это можно объяснить не регламентированностью на законодательном уровне обязательства административных органов обнародовать информацию о результатах разрешения обращений граждан, состоянии рассмотрения дел по обращениям юридических лиц.

Например, ситуация в сфере публичной информации имеет противоположный характер. Во исполнение п. п. 10 п. 1 ст. 15 Закона Украины «О публичной информации» [1] распорядители публичной информации обобщают и анализируют информацию о результатах рассмотрения информационных запросов в отчетах, что размещаются на официальных веб-сайтах.

Отдельное внимание необходимо обратить на качество административных услуг, поскольку они предоставляются по заявлениям частных лиц и являются результатом публично-властной деятельности административных органов. В соответствии с данными Всемирного банка за 2010 г., по уровню предоставления административных услуг Украина занимает предпоследнее место в Европе, опережая только Албанию.

Таким образом, организационно-правовые вопросы обеспечения эффективности деятельности публич-



ной администрации относительно рассмотрения и разрешения обращений физических и юридических лиц требуют скорейшего улучшения и надлежащего внимания на законодательном уровне.

Принцип V – согласованность – на территории ЕАП означает скоординированность действий государств-участников ЕС по выработке и внедрению национальной политики в сферу государственного управления.

Согласованность в сфере обращений к публичной администрации проявляется как совершенство действующего законодательства – отсутствие неточностей, противоречий среди правовых норм.

Украинское законодательство об обращениях в публичную администрацию является громоздким и запутанным. К причинам, которые обуславливают такую ситуацию, можно отнести: отсутствие акта общепроцедурного характера относительно упорядочения отношений публичной администрации с частными лицами; несовершенство с процессуальной точки зрения Закона Украины «Об обращениях», который не регулирует обращения в публичную администрацию юридических лиц, не соответствует Резолюции Комитета Министров Совета Европы от 28 октября 1977 г. № (77) 31 «О защите личности относительно актов административных органов»; излишнюю абстрактность положений законов об обращениях, которые конкретизируются постановлениями правительства, инструкциями центральных органов исполнительной власти (не всегда зарегистрированными в Минюсте – Н.К.), что предусматривают ряд новых норм и часто не согласовываются между собой; нечеткость содержания разъяснений публичной администрации относительно применения отдельных положений законов, а в некоторых случаях искажением их содержания по сравнению с тем, которое вкладывалось законодателем.

Выводы: Как показывает проведенное исследование, для успешного решения проблем сферы обращений в публичную администрацию в Украине, интенсификации евроинтегра-

ционных процессов в указанной плоскости, необходимо иметь не только надежную материальную базу, но и провести ряд других важных мероприятий, которые дадут импульс развитию Украины в направлении демократизации и законности: пересмотреть действующее специальное законодательство с целью согласования его норм между собой и с европейскими принципами надлежащего управления; принять общий закон об административных процедурах; последовательно и настойчиво внедрять декларированные соответствующими законами прогрессивные нововведения организационно-правового характера; усилить контроль со стороны уполномоченных представителей государства и общественности за эффективной деятельностью публичной администрации по делам об обращениях частных лиц с помощью мероприятий по обнародованию информации о результатах такой деятельности, мониторинга, проверок, надзора; повысить качество предоставления административных услуг; усилить юридическую ответственность государственных служащих и конкретизировать юридические механизмы ее реализации.

Список использованной литературы:

1. Официальный сайт Верховной Рады Украины: www.rada.gov.ua.
2. Закон Украины «Об основах внутренней и внешней политики» // rada.gov.ua.
3. Концепция Общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза, утвержденная Законом Украины от 21.11.2002 № 228-IV // rada.gov.ua.
4. Україна: Оцінювання системи врядування. Березень 2006 року. // SIGMA – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. – 352 с. – (укр. та англ. мовами).
5. Концепция административной

реформы в Украине, утвержденная Указом Президента Украины от 22.07.1998 № 810/98 // rada.gov.ua.

6. European Governance. A White Paper/ Commission of the European Communities. COM (2001) 428 final. – Brussels, 25.07.2001. – P.8 // <http://www.coe.int>.

7. Авер'янов В.Б., Дерезь В.А., Пухтецька А.А. Концептуальні засади реформування органів виконавчої влади України з урахуванням європейських принципів та стандартів належного урядування («GOOD GOVERNANCE») // Форум права. – 2006. – № 2. – с. 4-12.

8. The Public's Right to Know – Principles on Freedom on Information Legislation, Article 19 (London: June, 1999) (P.8-11) // <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>.

9. http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245982628&cat_id=244866718.