

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10010

# МЕХАНИЗМЫ КОНТРОЛЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЕС

Анита Борош

*Национальный университет государственной службы,  
Будапешт, Венгрия*

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Информация о статье:</b><br/><i>Поступила в редакцию:</i> 20 марта 2019<br/><i>Принята к печати:</i> 25 октября 2019</p>   | <p><b>Аннотация:</b> В настоящем исследовании предпринимается попытка определить, каким образом развивается система государственного управления в Европейском союзе и какие средства стали необходимы для реализации политических целей самого Евросоюза. В первой части исследования показаны особенности взаимодействия Европейского союза с администрациями государств-членов, которые составляют систему общих организационных принципов, обеспечивающую функционирование Евросоюза. В двухуровневой административной системе Европейская комиссия должна обеспечивать надлежащее применение и исполнение положений основополагающих договоров и других правовых актов Евросоюза. Однако фактическими исполнителями законодательства ЕС в основном являются государства-члены, поэтому именно они должны играть ключевую роль в обеспечении эффективного соблюдения законодательства ЕС на местном, национальном уровне. Для управления этим огромным аппаратом, Союзу необходимы различные инструменты и механизмы. В первой части нашего исследования рассматриваются данные инструменты и анализируются механизм ответственности государств-членов за нарушение обязательств права ЕС, процесс подачи жалоб и ходатайства, инициированные гражданами и предприятиями ЕС, и так называемые другие средства решения проблем, как система СОЛВИТ (<i>SOLVIT</i>) или Европейская сеть потребительских центров. Во второй части статьи исследуется административный процесс ЕС, т.е. комплексная система государственного управления Союза, которая основана на гетерогенных процедурных правилах в отсутствие единого процессуального закона. Учитывая сложность структуры государственного управления ЕС и разнообразную нормативную среду, неудивительно, что в последние годы в этой области возникла потребность в изменениях и стандартизации. В третьей части статьи обобщаются результаты исследования и вносятся предложения по совершенствованию механизмов государственного управления в ЕС.</p> |
| <p><b>Об авторе:</b><br/>доцент, заместитель директора института, Национальный университет государственной службы<br/><br/>e-mail: boros.anita@uni-nke.hu</p>  |  |
| <p><b>Ключевые слова:</b><br/>государственное управление ЕС; Европейский административный район; европеизация; Европейское административно-процессуальное право; право ходатайства; жалоба; двухуровневая административная организационная система; процесс нарушения обязательств; мониторинг реализации законодательства ЕС; Европейский омбудсмен; отраслевые источники права ЕС; открытое, эффективное и независимое управление ЕС</p> |  |

## Взаимосвязь между государственным и наднациональным управлением в странах-участницах и ЕС

Европейский союз (ЕС) является своеобразным политическим образованием: с одной стороны, это договорный союз государств-членов, а с другой – транснациональная организация, которая выходит за рамки государств-членов.

Эта двойственность также определяет административные механизмы, организацион-

ную структуру и процедуры в ЕС. В то же время административный порядок ЕС является решающим не только для развития правового регулирования и социальной политики, но и для реализации экономической политики: чтобы инвесторам, выходящим на рынок, было проще и быстрее начинать предпринимательскую деятельность. С этой точки зрения ЕС конкурирует с двумя крупными экономическими державами – США и Китаем.

В ЕС действует примат права ЕС над национальным: государства, став члена-

ми ЕС, отказываются от автономии в ряде сфер правотворчества и признают, что в некоторых областях Союз должен выступать в качестве законодателя совместно с государствами-членами или без них<sup>1</sup>. Долгое время государственное управление было областью, которую Союз не затрагивал, поскольку он «уважает национальную принадлежность государств-членов». «А цель состоит не в объединении государств-членов в рамках ЕС, а в том, чтобы обогатить ЕС своими национальными особенностями. Из разнообразия национальных особенностей и идентичности ЕС привлекает интеллектуальную, моральную силу, которую затем использует для общего блага»<sup>2</sup>.

По этой причине ЕС находится в непростом положении в отличие, например, от США, которые могут выступать в качестве единого федеративного государства для формирования своей собственной политики поощрения инвесторов, включая процесс государственного администрирования. С другой стороны, ЕС является особым объединением, более сложным нежели традиционная международная организация, поскольку имеет собственную правовую систему, но при этом не является федеративным государством. Евросоюзу не хватает международно-правовых критериев независимой государственности, но в ряде случаев, например, в сфере государственных закупок и государственной помощи, у него есть возможность вмешиваться в функционирование государств-членов, а также на Едином внутреннем рынке (ЕВР) ЕС оказывать влияние на инвестиционные процессы.

Одним из важных вопросов в специальной литературе является, например, вопрос о том, существует ли *какое-либо государственное управление ЕС, или мы скорее можем говорить об административном районе ЕС?*<sup>3</sup> Если есть государ-

ственное управление ЕС, то тогда должны существовать и конкретные правовые нормы. В связи с этим возникает вопрос о том, как государственное управление Союза и государств-членов связаны друг с другом? Следует ли рассматривать систему государственного управления Союза так же, как и его государств-членов?

Ранее в специальной литературе можно было встретить упоминание преимущественно о *Европейском административном районе*, но сегодня в фокусе исследований находится европеизация административных структур государств-членов. Теоретически, Европейский административный район представляет собой своего рода гармонизированный синтез ценностей, реализованный или внедренный институтами ЕС и администрациями государств-членов путем создания и применения права ЕС<sup>4</sup>. В рамках Европейского административного района уже требуется не только совместное продвижение интересов и принципов, а скорее функционирование продуманной административной организации, регулируемой нормативными актами. В отличие от этого, европеизация направлена на изучение того, в какой степени реализация законодательства Союза, необходимость соблюдения требований Союза, решений его органов и особенно решений Суда ЕС влияют на системы государственного управления, которые рассматриваются как один из столпов суверенитета в государствах-членах. Принимаются ли в расчет особенности национальных систем управления при обозначении общих целей и интересов ЕС или они сохраняют свою оригинальную национальную идентичность и характер? Системы государственного управления государств-членов приобрели свой нынешний облик в результате длительного развития, а в случае некоторых государств-членов в результате особого исторического опыта. Несомненно, что, опираясь на традиции государств-членов,

<sup>1</sup> Попытки констатировать самостоятельный характер и определить другие специфические характеристики права Европейских сообществ содержатся в деле 1964 г. в *Costa vs. ENEL*

<sup>2</sup> Borchardt, Klaus-Dieter: The ABC of European Union Law. Mode of access: publications.europa.eu/resource/genpub/PUB\_NA0716024HUN.1.1

<sup>3</sup> Torma, A. About the European Administrative Space – from a Hungarian Perspective. Mode of

access: [www.mjsz.uni-miskolc.hu/201102/15\\_tormaandras.pdf](http://www.mjsz.uni-miskolc.hu/201102/15_tormaandras.pdf)

<sup>4</sup> Czuczai, J. Public Administration and European Integration / Ficzeré-Forgách (ed.) Magyar Közigazgatási Jog Különös Része. Budapest, Osiris Press, 1999. P. 446.

сейчас ЕС, а ранее – Сообщество стало создавать свою собственную организационную систему. Очевидно, что правовые системы и механизмы функционирования государств-членов в 1950-х гг. послужили примером для Сообщества. Однако по мере расширения числа государств-членов, расширились и задачи Союза, а его права становились все более и более своеобразными.

*Функционирование ЕС в ряде случаев отличается от государственного управления государств-членов.* Основное различие состоит в том, что организационная система ЕС не может быть отнесена к какой-либо организации государственного управления. Однако это не означает, что в ЕС нет государственного управления. В ЕС есть нечто иное, а именно то, что Евросоюз основан на договорных отношениях и не имеет Конституции. Кроме того органы Союза согласуют отраслевые политики ЕС. Во-первых, принимается решение о постановке определенной задачи и затем уж учреждается соответствующий орган. В государствах это происходит по-другому: существует некая система государственного управления, выполняющая установленные задачи, а необходимость создания совершенно новых органов государственного управления практически полностью отсутствует. С другой стороны, управление ЕС является двухуровневым: существует система собственного государственного управления ЕС, которая дополняется системами государственного управления государств-членов. В этой сложной *двухуровневой системе очень важно найти единые организационные принципы для реализации принятых решений.* Несомненно, данная потребность была актуальной в 2000-х гг. Тем не менее, это отнюдь не означает, что государственное управление государств-членов должно быть организовано на основе единых принципов, т.к. это выходило бы за рамки *положений о пределах ограничения суверенитета*, изложенных в учредительных договорах. Унификация чаще всего применяется для согласования правил работы на уровне государственного управления ЕС. Разумеется, в руках Союза есть другие средства для обеспечения единого «юридического и политического образа». Например, в Союзе выделяются области, ко-

торые имеют первостепенное значение для развития экономики ЕС и обеспечения ее конкурентоспособности, а также вопросы, связанные с защитой Единого внутреннего рынка. В этих областях Союз оставляет мало или совсем не оставляет места для маневра в законодательстве государств-членов, то есть, по сути, Союз определяет, как именно государства-члены могут действовать в указанных областях.

Элементами *двухуровневой системы государственного управления* являются: уровень ЕС, основанный на административном лидерстве Европейской комиссии (ЕК), и национальный – на уровне администраций государств-членов, опирающейся на 28 различных систем государственного управления<sup>5</sup>.

В специальной литературе соответствующим образом определяется *прямое и косвенное применение* законодательства ЕС. В случае прямого применения, нормы права ЕС должны выполняться органами Евросоюза, а в случае косвенного – органами исполнительной власти государств-членов. Еврокомиссия находится во главе системы внедрения норм права ЕС на всех уровнях. В соответствии с пунктом (1) статьи 17 Договора о Европейском союзе Комиссия является хранителем Договоров, то есть Комиссии следует обеспечить исполнение положений Договоров, а также применение и осуществление мер, принятых органами в соответствии с Договорами. *Но фактическими исполнителями преимущественно являются государства-члены, и поэтому государственные администрации государств-членов играют ключевую роль в обеспечении соблюдения законодательства ЕС на местном, национальном уровне*<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Изначально в каждом Сообществе был свой собственный исполнительный орган: в случае Европейского объединения угля и стали (1951 г.) это был Высший орган, в случае Европейского Экономического Сообщества и Евратома, созданных Римскими договорами 1957 г., были отдельные Комиссии. Эти органы были объединены 8 апреля 1965 г. по Договору о слиянии в единую Европейскую комиссию.

<sup>6</sup> Hofmann; H.C.H., Rowe; G.C., Türk; A.H. Administrative Law and Policy of the European Union. Oxford University Press, 2011.

«Создание Единого рынка является одним из важнейших достижений Европы. За последние 50 лет благодаря ему [Единому рынку] постоянно открываются новые возможности перед европейскими предприятиями и предоставляются равные экономические преимущества, укрепляется конкурентоспособность промышленности, создается большое количество рабочих мест, потребители получают доступ к более широкому ассортименту товаров по более низким ценам, а граждане могут жить, учиться и работать в своей стране выбора. Единый рынок способствует интеграции европейских предприятий в международные производственно-сбытовые цепочки, тем самым укрепляя глобальную конкурентоспособность компаний ЕС. (...) В некоторых случаях, всего лишь один набор общеевропейских правил заменяет все многообразие различных правил, существующих в 28 государствах-членах ЕС, облегчая тем самым жизнь для граждан и предприятий, упрощая правовую систему и снижая бюрократическую нагрузку на пространстве Единого рынка, а также повышая предсказуемость регулирования», – говорится в Сообщении Комиссии 2015 г.<sup>7</sup> Для управления Единым внутренним рынком ЕС необходимы различные средства и механизмы. Наиболее важный из них – это инструмент для обеспечения соблюдения правовых норм предусмотренных правом ЕС, а именно *процедура рассмотрения нарушений норм права ЕС*. В основном существуют три вида нарушений законодательства ЕС. Во-первых, это отсутствие извещения, когда государство-член не своевременно уведомило Комиссию о мерах по транспозиции директив в национальное законодательство. Во-вторых, это *отсутствие соответствия*, т.е., когда ЕК считает, что законодательство государства-члена не соответствует требо-

ваниям законодательства ЕС. В-третьих, *неадекватное правоприменение* со стороны государств-членов.

До начала процедуры рассмотрения нарушения норм права ЕС ЕК пытается решить проблему в рамках так называемого «Пилот проекта ЕС», и определить в сотрудничестве с государствами-членами сроки выполнения предписаний. Если вопрос не урегулируется, то Еврокомиссия продолжает двусторонний диалог с государством-членом и может инициировать процедуру нарушения норм права ЕС в соответствии со статьей 258 Договора о Функционировании Европейского союза (ДФЕС). Процедура рассмотрения нарушения права ЕС состоит из двух этапов: предварительной административной процедуры и судебного разбирательства. Еврокомиссия подает иск в Суд в соответствии со статьей 258 ДФЕС, поскольку государство-член не выполнило свои обязанности о предоставлении информации о мерах по транспозиции нормативных актов ЕС. ЕК указывает размер фиксированной суммы или пени согласно пункту 3 статьи 260 ДФЕС, подлежащих уплате предполагаемой страной-нарушительницей.

Если государство-член не примет мер, которые требуются для исполнения решения Суда ЕС, то Комиссия может продолжать разбирательство по делу согласно пункту 2 статьи 260 ДФЕС и вправе подать иск в Суд ЕС в отношении государства-члена. В этом случае Комиссия может потребовать наложения штрафа<sup>8</sup>, а Суд может вынести решение о наложении штрафа, который может быть в виде фиксированной суммы или пени. За последние несколько лет более 85% процедур нарушения норм права были урегулированы без необходимости судебных разбирательств<sup>9</sup>.

В 2016 г. Комиссия обнародовала коммюнике «Право ЕС: *больше результатов посредством лучшего исполнения*»<sup>10</sup>, в кото-

<sup>7</sup> Upgrading the Single Market: More Opportunities for People and Business / Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM/2015/0550 final, Brussels, 28.10.2015. Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:550:FIN>

<sup>8</sup> Kis, N. The Dilemmas of Public Enforcement and Administrative Fines. Budapest, Dialóg Campus Press, 2018. Pp. 62-70.

<sup>9</sup> Infringements Proceedings. Mode of access: [http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_hu.htm).

<sup>10</sup> EU Law: Better Results through Better

ром подчеркивалось, что применение и обеспечение соблюдения законодательства ЕС по-прежнему вызывает затруднения, а выполнение все еще остается слабым. В коммюнике также подчеркивается приверженность ЕК «действовать более масштабно для решения больших задач и предпринимать скромные шаги для решения мелких задач». Это означает, что будет применяться более стратегический подход к обеспечению исполнения обязательств при рассмотрении случаев нарушений.

В коммюнике указываются меры, с помощью которых ЕК хочет добиться повышения эффективности применения законодательства ЕС с 2017 г. Они, в частности, включают:

а) Эффективное сотрудничество в рамках двухуровневой системы государственного управления посредством обсуждений на высоком уровне с представителями государств-членов при поддержке комитетов и экспертных групп, а также специализированных агентств ЕС. По сути, одним из средств *диалога* между ЕК и государствами-членами является так называемый механизм «ЕС Пилот», цель которого состоит в урегулировании вопросов, связанных с исполнением законодательства ЕС до начала официальной процедуры расследования нарушения. В то же время в Сообщении подчеркивается, что, в отличие от предыдущей практики, ЕК намерена использовать «Пилот ЕС» только в том случае, если он действительно приносит результаты. В противном случае, она немедленно начнет процесс нарушения обязательств;

б) Важным предварительным условием для функционирования двухуровневой системы государственного управления является эффективное сотрудничество между органами обеих уровней. Здесь речь идет об обеспечении прав тех, кто непосредственно на себе испытывает действие норм права ЕС. Это означает необходимость в укреплении сотрудничества и взаимодействия между различными органами государственного управ-

ления, включая суды и омбудсмены. Для эффективного и правильного применения норм права в государствах-членах важное значение приобретает создание сетей обмена информацией в соответствующих областях и применение передового опыта<sup>11</sup>. Более того, ЕК намерена более тесно сотрудничать с Европейской сетью омбудсменов, координируемой Европейским омбудсменом, для улучшения администрирования применения права ЕС на национальном уровне;

в) Необходимо содействие для *улучшения законодательного процесса*. В документе «Направления улучшения регулирования» (*Better Regulation Guidelines*) указывается каким образом службам ЕК следует выявлять возможные трудности при имплементации права ЕС в государствах-членах и что необходимо делать, для их минимизации<sup>12</sup>.

г) Комиссия будет уделять первоочередное внимание случаям нарушения выполнения обязанностей, которые способствуют претворению в жизнь приоритетных направлений политики ЕС. В частности, если государства-члены не сообщили о мерах по переносу имплементации директив, не выполнили решение Суда или серьезно нарушили финансовые интересы или исключительные компетенции ЕС.

В коммюнике также сообщается, что государства-члены по-прежнему не соблюдают предельные сроки для транспозиции норм права ЕС: в конце 2015 г. было зарегистрировано 518 случаев нарушения обязательств по транспозиции, что на 19% больше по сравнению с 421 случаем на конец 2014 г. Это стало следствием того, что ЕК внесла поправки в свою практику направления исков в Суд ЕС в

<sup>11</sup> В Союзе уже существуют сети для сотрудничества. Например Орган европейских регуляторов электронных коммуникаций, Европейская конкурентная сеть в области конкурентного права или Европейский совет по защите данных в области защиты данных.

<sup>12</sup> Better Regulation for Better Results – An EU Agenda. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2015) Final. Strasbourg, 19.05.2015. Mode of access: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/com\\_2015\\_215\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2015_215_en.pdf)

Application // Official Journal of the European Union, 2017, Vol. 60, pp. 10-20. Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2017:018:SOM:EN:HTML>

соответствии с пунктом 2 статьи 260 ДФЕС, и предложила Суду накладывать как пени, так и принудительный штрафы в отношении государств-членов не выполняющих свои обязательства<sup>13</sup>. При расчете суммы принудительного взыскания принимается во внимание серьезность нарушения, учитывается значимость правонарушения и влияние нарушения на общие и особые интересы, его продолжительность и способность государства-члена оплатить штраф, с тем чтобы штраф служил сдерживающим фактором<sup>14</sup>.

В 2017 г. ЕК инициировала 716 процедур нарушения норм права ЕС. Самые высокие показатели были в следующих областях: охрана окружающей среды (173), мобильность и транспорт (155), а также финансовая стабильность, финансовые услуги и единый рынок капитала (84). К концу 2017 г. оставались открытыми 1559 процедур. Число случаев, связанных с поздней транспозицией норм права, уменьшилось в 2017 г. до 558 по сравнению с 2016 г., когда этот показатель составлял 845.

Для сравнения, в 2016 г.<sup>15</sup> ЕК запустила 986 новых процедур, направив официальное уведомление, и выпустила 292 обоснованных мнений. К концу 2016 г. количество неурегулированных нарушений было 1657, что является существенным (21%) увеличением по сравнению с предыдущим годом, а также самым высоким показателем за всю историю наблюдений. Число новых случаев, связанных с поздней транспозицией, также резко возросло (на 56%) с 543 (2015) до 847 (2016)<sup>16</sup>. Суд ЕС вынес 28

решений на основании статьи 258 ДФЕС, из которых в 23 случаях (более чем в 80%) подтверждалась правота ЕК. Суд также принял два решения в соответствии с пунктом 2 статьи 260 ДФЕС с требованием к Греции<sup>17</sup> и Португалии<sup>18</sup> уплатить штрафы (См. Графики 1-4).

График 1

**Процедуры рассмотрения нарушений норм права ЕС, инициированные ЕК в ряде областей на начало 2017 г.<sup>19</sup>**

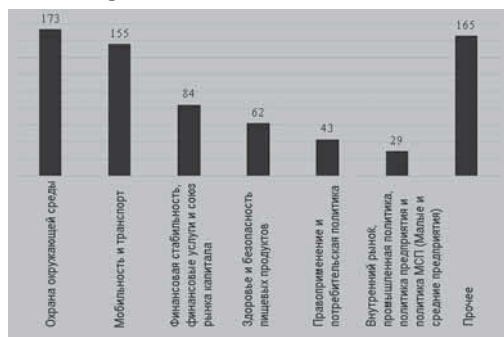


Diagram 1. Procedures for the Consideration of Violations of EU Law, Initiated by the EU in a Number of Areas at the Beginning of 2017

Law. Annual report 2017. European Commission, 2017. Mode of access: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu28-factsheet-2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu28-factsheet-2017_en.pdf)

<sup>13</sup> Сообщение вступает в силу с 19 января 2017 года, поэтому применяется к процедурам нарушения обязательств, которые были запущены после публикации сообщения. Поскольку с тех пор прошло лишь короткое время, то в 2017 г. Комиссия, на основе новой системы санкций, не направила дело в Суд. Последующие действия по применению права Европейского союза – указывается в отчете 2017 г.

<sup>14</sup> Financial Sanctions. European Commission. Mode of access: [http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/financial-sanctions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/financial-sanctions/index_en.htm)

<sup>15</sup> Monitoring the Application of the European Law. Annual Report 2016. European Commission. Mode of access: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/EU28\\_factsheet\\_2016\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/EU28_factsheet_2016_en_0.pdf)

<sup>16</sup> Monitoring the Application of European Union

<sup>17</sup> Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 7 September 2016. European Commission v Hellenic Republic (C-584/14): Failure of a Member State to Fulfill Obligations. Mode of access: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-584/14>. В соответствии с данным решением от Греции потребовали произвести единовременную выплату в размере 10 млн евро. Сумма принудительного наказания составила 30000 евро в день за любую задержку в принятии необходимых мер для выполнения решения по статье 258 ДФЕС.

<sup>18</sup> Judgment of the Court (Third Chamber) of 22 June 2016. European Commission v Portuguese Republic (C-557/14): Failure of a Member State to Fulfill Obligations. Mode of access: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-557/14>. В соответствии с данным решением от Португалии потребовали произвести единовременную выплату в размере 3 млн евро. Сумма принудительного наказания составила 8000 евро в день за любую задержку в принятии необходимых мер для выполнения решения по статье 258 ДФЕС.

<sup>19</sup> Источник: Monitoring the Application of European Union Law. Annual report 2017. European Commission, 2017. Mode of access: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu28-factsheet-2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu28-factsheet-2017_en.pdf)

График 2

**Количество новых процедур рассмотрения нарушений норм права ЕС в государствах-членах ЕС, инициированных ЕК на начало 2017 г.<sup>20</sup>**

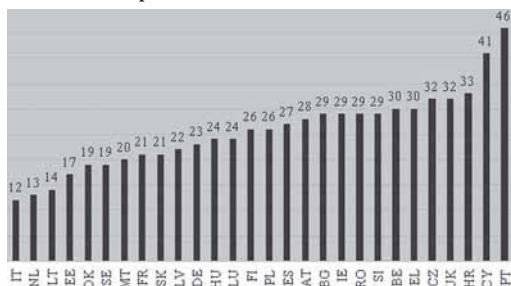


Diagram 2. Number of New Procedures for Reviewing Violations of EU Law in EU Member States Initiated by the EC at the Beginning of 2017

График 3

**Количество текущих процедур рассмотрения нарушений применения норм права ЕС, инициированных ЕК<sup>21</sup>**

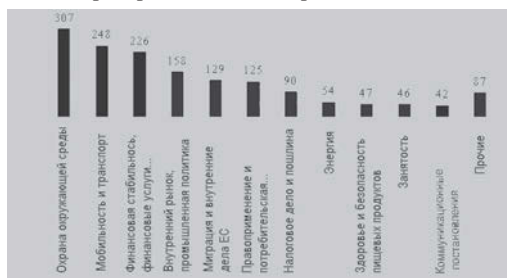


Diagram 3. Number of New Procedures for Reviewing Violations of EU Law in EU Member States Initiated by the EC at the Beginning of 2017

График 4

**Количество нарушений нарушений норм права ЕС в 2017 г.<sup>22</sup>**

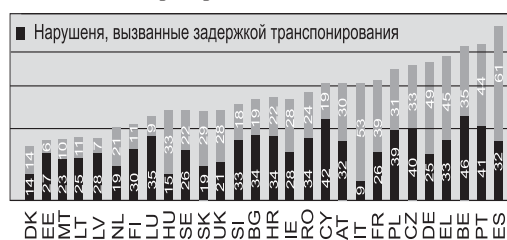


Diagram 4. Number of New Procedures for Reviewing Violations of EU Law in EU Member States Initiated by the EC at the Beginning of 2017

<sup>20</sup> Источник: Ibid.

<sup>21</sup> Источник: Ibid.

<sup>22</sup> Источник: Ibid.

В отчете за 2017 г. показано, что число текущих процедур рассмотрения нарушений незначительно снизилось (на 6%) по сравнению с предыдущим годом, в то время как количество новых процедур рассмотрения задержки транспозиции норм права снизилось значительно – на 34%. В 2016 г. количество процедур составило 847, а в 2017 г. – только 558, приблизившись к уровню 2015 г., когда этот показатель составлял 543 (См. Графики 5-6).

График 5

**Динамика количества процедур нарушений обязательств, инициируемых и проводимых ЕК в период с 2012 по 2017 гг.<sup>23</sup>**

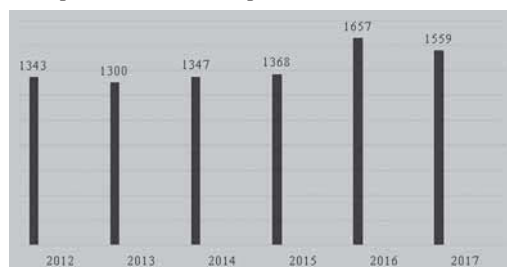


Diagram 5. Dynamics of the Number of Procedures for Breaches of Obligations Initiated and Conducted by the EC in the Period from 2012 to 2017

График 6

**Директивы и количество случаев задержки транспозиции с 2012 по 2017 гг.<sup>24</sup>**

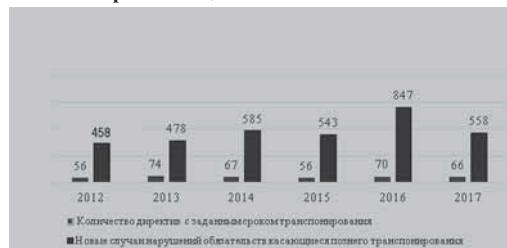


Diagram 6. Directives and the Number of Cases of Delayed Transposition from 2012 to 2017

Мы видим, что Евросоюз осуществляет пристальный юридический контроль за государствами-членами в целях обеспечения соблюдения решений ЕС, но, несмотря на имеющийся арсенал санк-

<sup>23</sup> Источник: Monitoring the Application of European Union Law. Annual reports 2012-2017. Mode of access: [https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en)

<sup>24</sup> Источник: Ibid.

ций, можно добиться лишь частичных результатов в повышении эффективности осуществления обязанностей на национальном уровне.

Однако в дополнение к процедурам, инициированным ЕК, не стоит забывать о том, что граждане и компании также могут выступать с инициативами по проведению расследований. В этом случае первостепенное значение приобретают жалобы, направленные в ЕК, и петиции, направленные в Европейский парламент.

Правила рассмотрения жалоб изложены в приложении к вышеназванному коммюнике под заглавием «Административные процедуры по рассмотрению обращений заявителей по вопросам применения законодательства ЕС» (*Administrative procedures for the handling of relations with the complainant regarding the application of European Union Law*)<sup>25</sup>. Соответственно, жалобой является обращение к ЕК в письменной форме с указанием действия или бездействия, или практики в государстве-члене, которая противоречит нормам права ЕС. Заявители не должны доказывать свою заинтересованность в инициировании процедуры разбирательства, а также то, что действие, бездействие или практика затрагивают их напрямую и существенно образом<sup>26</sup>.

При рассмотрении жалоб ЕК, как правило, стремится принять решение о выдаче официального ответа или закрыть дела в течение одного года с даты регистрации жалобы при условии, что в жалобе содержится вся необходимая информация. Количество поданных жалоб показано в Графике 7.

График 7

Количество жалоб с 2012 по 2017 гг.<sup>27</sup>

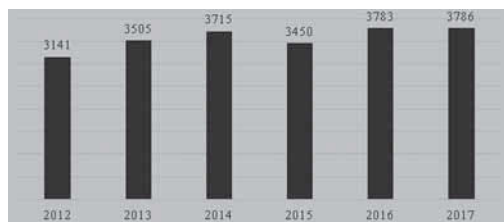


Diagram 7. The Number of Complaints from 2012 to 2017

Право на подачу петиции опирается на положения статьи 227 ДФЕС, в который указывается, что каждый гражданин ЕС, а также физическое или юридическое лицо, проживающее или имеющее свой юридический адрес в государстве-члене, вправе представлять в индивидуальном порядке или совместно с другими гражданами или лицами петицию Европейскому парламенту по вопросу, который относится к сферам деятельности Союза и непосредственно его затрагивает.

В ЕС имеются и другие способы урегулирования споров:

а) Система СОЛВИТ (*SOLVIT*)<sup>28</sup> – это служба объединяет национальные центры разрешения споров, которые взаимодействуют с органами власти в государствах-членах. Сотрудники этой службы помогают гражданам и предприятиям ЕС разрешать споры в отношении применения норм и правил функционирования Единого внутреннего рынка ЕС. С 2002 г., когда была создана *SOLVIT*, она стала очень важным инструментом для поддержки граждан и предприятий ЕС / ЕЭП (Европейское экономическое пространство), которые хотят работать на

<sup>25</sup> U Law: Better Results through Better Application // Official Journal of the European Union, 19.01.2017. Pp. 10-20. Mode of Access: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2017.018.01.0010.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2017.018.01.0010.01.ENG)

<sup>26</sup> Hofmann, H.C.H. Seven Challenges for EU Administrative Law // *Review of European Administrative Law*, 2009, Vol. 2, No. 2, pp. 37-59.

<sup>27</sup> Источник: Monitoring the Application of European Union Law. Annual reports 2012-2017. Mode of access: [https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en)

<sup>28</sup> Для решения этих проблем центры SOLVIT используют онлайн-приложение для совместной работы друг с другом. Принципы, определяющие работу SOLVIT, были подтверждены рекомендацией комиссии 2013/461 / ЕС от 17 сентября 2013 г., которая также является правовой основой этих принципов. Для получения дополнительной информации: [http://ec.europa.eu/solvit/index\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/solvit/index_hu.htm).



пространстве ЕВР. Основываясь на своем 15-летнем опыте, на сегодняшний день при помощи SOLVIT разрешается около 200 споров в месяц по сравнению с первоначальными 5 спорами. В 2016 г. в рамках SOLVIT было рассмотрено 2414 споров. В отделениях SOLVIT на урегулирование спора в среднем уходило 59 дней и удавалось найти решение в 89% случаев<sup>29</sup>.

б) Цель *Сети европейских потребительских центров* – позволить сетевым центрам, сотрудничающие друг с другом, найти решения правовых споров между потребителями и продавцами в разных государствах-членах.

в) *Сеть ФИИ-нет (FIN-Net)* направлена на содействие внесудебному урегулированию финансовых споров между потребителями и поставщиками финансовых услуг в ЕС, Исландии, Лихтенштейне и Норвегии.

Необходимо отметить, что если соответствующее лицо полагает, что Европейская комиссия не удовлетворительно расследовала его жалобу, то пострадавший имеет право обратиться за помощью к *Европейскому омбудсмену* в соответствии со статьями 24 и 228 ДФЕС. Количество жалоб, относящихся к компетенции Европейского омбудсмена, показано в *Графике 8*.

График 8

Количество жалоб, относящихся к компетенции Европейского омбудсмена<sup>30</sup>

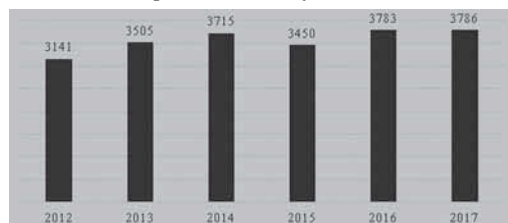


Diagram 8. Number of Complaints Related to the Competence of the European Ombudsman

Вышеупомянутые механизмы контроля способствуют организованному и эффективному осуществлению государственного

управления в ЕС, то есть являются отдельной организационной системой, с установленными принципами работы и штатом сотрудников<sup>31</sup>.

### Административно-процессуальное право в Европейском союзе<sup>32</sup>

Одним из важных вопросов имплементации законодательства ЕС является то, как именно его реализовывать. В настоящее время комплексная система публичного управления ЕС основана на гетерогенных

<sup>31</sup> Schwarz, J. Sources of European Administrative Law / Martins, Stephen (ed.) The Construction of Europa- Essays in Honour of Emili Noel, Dordrecht-Boston-London, Springer, 1994. P. 183.

<sup>32</sup> Вторая часть исследования - резюме более ранних исследований автора. Некоторые темы см. подробнее: Boros, A. Europeanization of Administrative Law with a View to Hungary // *The Romanian Review of European Governance Studies*, 2010, No. 4, pp. 19-35; Boros, A. EU Administrative Procedural Law and the Europeanization of Administrative Procedural Law // *Jogtudományi Közlöny*, 2011, Vol. LXVI, No. 3, pp. 175-187; Boros, A. Administrative Procedural Law in Europe – Administrative Procedural Principles and Procedural Entitlements / Gerencsér, Balázs; Berkes, Lilla; Varga Zs., András (ed.). Current Issues of Domestic and EU Administrative Procedural Law. Budapest, Pázmány Press, 2015. Pp. 31-52. Mode of access: [https://jak.ppke.hu/uploads/collection/206/file/KET\\_2015\\_kotet\\_egyben.pdf](https://jak.ppke.hu/uploads/collection/206/file/KET_2015_kotet_egyben.pdf); Boros, A. Administrative Procedural Law in the European Union Law – First Steps towards a Unified EU Administrative Procedural Law // *Új Magyar Közigazgatás*, 2015, Vol. 8, No. 4, pp.1-13; Boros, A.: Administrative Procedural Law in the European Union Law – First Steps towards a Unified EU Administrative (Procedural) Law, or Small Slices of the Cake of Member State Sovereignty / Takács, Péter (ed.): State Sovereignty, Ideal and/or Reality. Interdisciplinary Approaches. Budapest-Győr, Gondolat, 2015. P. 471; Boros, A. Administrative Procedural Law in the European Union – Evaluation of the ReNEAUL Model Regulations // *Pro Publico Bono*, 2017, No. 2, pp. 8-19, 30-36, 47-49, 50-53, 61-67, 76-77, 88-95, 114-121, 127-132, 242-250; Boros, A. EU Administrative Procedural Law – Comments on the Margin of the Draft Regulation of Parliament // *Jogtudományi Közlöny*, 2018, Vol. LXXIII, No. 4, pp. 202-209.

<sup>29</sup> Action plan on the Reinforcement of SOLVIT: Bringing the Benefits of the Single Market to Citizens and Businesses / Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2017) 255 final. Brussels, 2.5.2017.

<sup>30</sup> Источник: <https://www.ombudsman.europa.eu>

процедурных правилах. Причина этого состоит в том, что при формулировании той или иной отраслевой политики ЕС принимал один правовой акт, который регулировал цели и задачи отраслевой политики. В этом же правовом акте содержатся правила процессуального характера. Однако за последние десятилетия с увеличением числа задач отраслевых политик, увеличивалось и количество нормативно-правовых актов и процедур. Это привело к тому, что в настоящее время в ЕС нет единых правил административного процесса, но имеются законодательные акты и/или только внутренние правила, в которых с разной степенью детализации установлены отдельные административно-процессуальные процедуры.

Кроме того, не стоит забывать, что административные процедуры различаются в 28 государствах-членах, которые косвенно ответственны за реализацию законодательства ЕС. Различия на национальном уровне сохранились и в организационной структуре и принципах деятельности. ЕС должен стремиться устранить подобные различия. Так, существует ряд различий при применении правил административного процесса в государствах-членах.

С одной стороны, европейские государства используют различные модели регулирования, а именно:

- в первой модели установлены законом особые процессуальные правила для некоторых административных дел, но не для всех процессуальных этапов, а только для одного из них;
- во второй модели для некоторых административных дел установлены законом подробные и конкретные процессуальные правила, которые охватывают несколько или все этапы процесса;
- в соответствии с третьей моделью, в некоторых группах дел применяются особые процессуальные правила к этапам процесса. Однако существуют процессуальные этапы, для которых в каждой группе дел может применяться общее процессуальное правило;
- в четвертой модели страны, придерживающиеся общих процессуальных правил, применяют решение, в соответствии с

которым устанавливаются и применяются общие процессуальные правила, применимые ко всем административным делам и ко всем этапам процесса.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что общая модель регулирования административного процесса в ЕС не была разработана. С другой стороны, средства и методы контроля за государственными решениями сильно различаются в странах-участниках ЕС. В основном выделяется четыре европейские модели:

- обычные суды англосаксонского типа;
- система специальных административных органов французского типа;
- немецко-австрийские независимые административные суды;
- смешанная система стран Средиземноморья.

В случае функционирования отдельных судов разделение компетенций существует только на уровне нижестоящих судов, во время как на вершине судебной системы находится единое учреждение. В других странах на самом высоком уровне административный суд независим.

Во многих европейских странах существует отдельное правовое регулирование административных судебных процессов. Разумеется, существуют различия между различными нормативными актами, в которых законодатель устанавливает организационные правила для административных судов.

В некоторых странах правила судебной системы содержатся в законе, охватывающем все органы правосудия, и только административный процессуальный кодекс регулируется отдельным законом (в Германии существует отдельный процессуальный кодекс (*Verwaltungsgerichtsordnung*), а также в федеральных законах (*Gerichtsverfassungsgesetz u Deutscher*) содержится руководящие правила по организации судов. Например, во Франции, Испании и Австрии существуют отдельные законы об административных судах, в которых есть положения по административному судебному процессу. Также известна модель регулирования, в которой отдельные законы регулируют организационные и

процессуально-правовые вопросы связанные с административными судами (например в Швеции, Польше или Финляндии).

Регулирование процессуального права ЕС не должно быть направлено на отмену или гармонизацию национального процессуального права.

В первую очередь, Союз должен определить свои собственные процессуальные правила для своих собственных органов. Безусловно, ЕС уже добился определенного нормативного прогресса по ряду вопросов.

Кратко рассмотрим, какие источники права, регулирующие административно-процессуальные правила, сейчас существуют<sup>33</sup>. Во-первых, это первичные источники права, в частности, учредительные договоры и договоры, вносящие изменения в учредительные договоры, протоколы к учредительным договорам и договорам, вносящим изменения в основополагающие договоры, а также соглашения о присоединении новых государств-членов. Данные источники права определяют разделение обязанностей между Союзом и государствами-членами, деятельность европейских институтов, в частности Еврокомиссии, и, что не менее важно, политическую среду для осуществления законодательства ЕС. Однако важнейшей правовой основой для административно-процессуального права ЕС являются положения статьи 298 ДФЕС. Кроме того, Хартия основных прав и свобод, которая стала обязательна с вступлением в силу Лиссабонского договора, заслуживает особого внимания среди основных источников права. В статье 41 Лиссабонского договора изложены *основные правила хорошего администрирования*<sup>34</sup>. Принципы оперативных механизмов Союза, разработанные Судом Европейского Союза, также оказывают значительное влияние на развитие правотворчества.

<sup>33</sup> Boros, A. Úton egy európai közigazgatási (eljárás) jog felé // MTA Law Working Papers, 2014, Vol. 1, No. 58, pp. 1-42. Mode of access: [https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_58\\_Boros.pdf](https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_58_Boros.pdf)

<sup>34</sup> Boros, A. EU Administrative Procedural Law – EU Administrative Procedural Law or Europeanization (also) in the Area of Administrative Procedural Law // *Jogtudományi Közlöny*, 2013, No. 12, p. 614.

В отношении административно-процессуальных вопросов имеется несколько положений в источниках *вторичного права* (включая односторонние акты). Эти источники права, с одной стороны, являются общими, а с другой стороны, они определяют *отраслевую специфику*, также известную как секторальное процессуальное право. Общее число источников обычного процессуального права для общих институтов и отраслевых политик ЕС довольно невелико, но в некоторых областях Союз принял перспективные нормативно-правовые акты. Например Регламент № 1049/2001/ЕК Европейского парламента и Совета (30 мая 2001 г.) «О публичном доступе к документам Европейского парламента, Совета и Комиссии» или, например, Директива № 2006/123/ЕК Европейского парламента и Совета об услугах на внутреннем рынке.

Отраслевые источники права ЕС, регулирующие процессуальное право ЕС, показывают очень неоднородную картину. Во многих сферах отраслевых политики ЕС существуют разные методы регулирования. В этих отраслевых политиках в большинстве случаев содержится множество процессуальных норм. В целом можно констатировать, что Союз формирует довольно подробный набор процессуальных правил, которые имеют кардинальное значение для функционирования Единого внутреннего рынка Союза. Примером этого может служить система субсидий ЕС, совместимость предоставления государственной помощи с правилами Единого внутреннего рынка, сфера государственных закупок или конкурентное право.

Кроме того, следует обратить внимание на различное внутреннее процессуальное регулирование. Некоторые *нетипичные правовые акты* также являются односторонними правовыми актами. Среди них есть такие, которые вытекают из учредительных договоров, как например правила *административной процедуры институтов ЕС*. Из них стоит выделить правила административного процесса Еврокомиссии, в приложении к которому излагаются, например, правила добросовестного поведения сотрудников Комиссии<sup>35</sup>. Более того, для процессуаль-

<sup>35</sup> Boros, A. Administrative Procedural Law in the European Union Law – First Steps towards an

ного права «Европейский кодекс хорошего административного поведения» (*European Code of Good Administrative Behaviour*) имеет первостепенное значение в области мягкого права. Этот сборник правил, возможно, является самым известным источником права в области мягкого права, который в основном определяет общие принципы хорошего служебного поведения<sup>36</sup>. Кроме того, существует множество других видов нетипичных актов, таких как коммюнике, зеленые книги, белые книги и рекомендации.

И, в заключение, нельзя забывать о том, что администрирование ЕС и его процесс опирается на традиции государств-членов.

Учитывая сложность структуры государственного управления ЕС и разнообразную нормативную среду, неудивительно, что в последние годы в этой области было много изменений и возникла *необходимость в унификации*. В статье 298 ДФЕС указывается, что «При выполнении своих задач институты, органы и учреждения Союза опираются на открытую, эффективную и независимую европейскую администрацию». Также в ней отмечается, что «при соблюдении Статута и режима, утверждаемых на основании статьи 336, Европейский парламент и Совет, постановляя посредством регламентов в соответствии с обычной законодательной процедурой, устанавливают положения с этой целью».

Основываясь на обязательных положениях ДФЕС, в ЕС началась работа по совершенствованию административно-процессуального права ЕС<sup>37</sup>.

Unified EU Administrative Procedural Law // Új Magyar Közigazgatás, 2015, Vol. 8. No. 4, pp. 1-13.

<sup>36</sup> См. Situation of fundamental rights in the European Union (2013-2014), 2014/2254(INI), Legislative Observatory, European Parliament. Mode of access: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2014/2254%28INI%29>

<sup>37</sup> В отношении правовой основы для развития административного права ЕС в литературе имеются различия. Например, некоторые говорят, что нет необходимых полномочий для правотворчества Европейского союза в этой сфере (см.: Schwarze, J. European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lissbon: Introductory Remarks / Workshop on EU Administrative Law:

В резолюции Европейского парламента от 15 января 2013 г. указываются цели, которым должна придерживаться Еврокомиссия в ходе законодательного процесса и подготовки проекта нормативно-правового акта<sup>38</sup>. В резолюции также содержатся рекомендации по совершенствованию регулирования отдельных областей.

При кодификации правил должны учитываться три важнейших требования: (а) прозрачность правил, (б) повышение согласованности процессуальных правил и (в) заполнение пробелов в законодательстве<sup>39</sup>.

а) Европейское административно-процессуальное право в настоящее время не содержит всеобъемлющего набора правил ЕС. В источниках первичного и вторичного права ЕС содержатся правила, которые регулируют административный процесс. Однако зачастую они являются несогласованными между собой. В них применяются различные подходы к кодификации, устанавливаются разные процессуальные правила и правила юрисдикции. Поэтому в целях кодификации было бы целесообразным

State of Play and Future Prospects, León-Spain, 2011. Notes. Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983>. А именно, без внесения изменений в учредительный договор, такой нормативно-правовой акт не может быть принят, в то время другие считают целесообразным обязательное положение (см.: Mir, O.P. Arguments for an EU-level Administrative Procedural Code / Workshop on EU Administrative Law: State of Play and Future Prospects, León-Spain, 2011. Notes. Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983>)

<sup>38</sup> European Parliament Resolution of 15 January 2013 with Recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL). Mode of Access: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0004&language=EN>

<sup>39</sup> Ziller, J. Is an Administrative Procedural Law Necessary for the EU Institutions? Introductory Thoughts and Prospects. León-Spain, 2011. P. 31. Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983>

разработать единый нормативно-правовой акт ЕС, в котором были бы определены общие процессуальные нормы, которые могли снизить вероятность чрезмерного регулирования в результате расходящихся положений по сферам.

б) При разработке единых правил ЕС в рамках процессуального права стоило бы задуматься и об общей системе правил. Однако эта задача не согласуется с отраслевым законодательством, а также вступает в противоречия с прецедентным правом<sup>40</sup>. Прецедентное право может дать законодателью ЕС возможность уточнения имеющиеся процессуально-правовых концепций и, в то же время, устранить риск параллелизма при кодификации<sup>41</sup>.

в) Несмотря на эффективную роль Суда ЕС в развитии права Союза, все еще существуют ряд областей, в которых не установлены основные принципы, такие как ущерб, причиненный при применении публичного управления, принятие решений в разумные сроки, справедливое судебное разбирательство или требование добросовестности.

Более того, отраслевое законодательство часто включает в себя правила, применяемые в процессах государственного управления, которые были специально разработаны с учетом перспектив развития данной административной сферы и без учета опыта регулирования других секторальных процессов<sup>42</sup>.

По мнению Европейского парламента, регулирование должно касаться процесса, который должен соблюдаться в отдельных случаях публичного управления ЕС, когда лицо, участвующее в разбирательстве, име-

ет личный контакт с администрацией ЕС. В связи с этим в сферу регулирования должны быть включены отношения институтов, органов и ведомств ЕС с гражданами и компаниями ЕС. Это означает, что регулирование должно ограничиваться прямым администрированием ЕС и содержать такие универсальные принципы и устанавливать такие процедуры, которые могут применяться в качестве правила *de minimis* в отсутствие *lex specialis*. 9 июня 2016 г. Европейский парламент принял новую резолюцию об открытом, эффективном и независимом администрировании ЕС, при том что в отношении предыдущей резолюции действий ЕК не последовало<sup>43</sup>. В этой резолюции уже содержится проект Регламента<sup>44</sup>, основные нормативные положения которого можно обобщить следующим образом:

– цель проекта Регламента заключается в установлении процессуальных норм, которые должны соблюдаться органами государственного управления ЕС при осуществлении административных процедур в соответствии со статьей 298 ДФЕС для обеспечения открытого, эффективного и независимого правоприменения со ссылкой на Хартию основных свобод;

– проект Регламента гораздо меньше затрагивает государственное управление ЕС в целом, то есть он не применяется к государственному управлению государств-членов. В проекте Регламента акцент сделан на законотворческий процесс ЕС, судебные разбирательства, а также на процессы, которые приводят к принятию неправовых актов, основанных непосредственно на Договорах, правовых актов, основанных на исполнительных актах;

– в 16-ом пункте преамбулы проекта Регламента говорится, что он применяется к государственному управлению ЕС, без ущерба для других правовых актов ЕС. Это означает, в частности, что правила, регули-

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> European Parliament Resolution of 15 January 2013 with Recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL). Mode of Access: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0004&language=EN>

<sup>42</sup> Ziller, J. Is an Administrative Procedural Law Necessary for the EU Institutions? Introductory Thoughts and Prospects. León-Spain, 2011. P. 31. Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983>

<sup>43</sup> European Parliament resolution of 9 June 2016 for an open, efficient and independent European Union administration (2016/2610(RSP) Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0279+0+DOC+XML+V0//EN>

<sup>44</sup> Ibid.

рующие отраслевые административные процедуры, должны толковаться в соответствии с проектом данного Регламента;

– при осуществлении государственного управления ЕС, с учетом уже существующих принципов, должны быть обеспечены принципы верховенства права, легитимность, принципы пропорциональности, беспристрастности, справедливости и своевременности;

– граждане ЕС имеют право подать письменное заявление в институты, органы и учреждения Союза на одном из языков учредительных договоров и получить ответ на том же языке. Администрация ЕС должна уважать языковые права сторон посредством обеспечения использования выбранного стороной языка при осуществлении административной процедуры. В случае начала административной процедуры, инициированной администрацией ЕС, первое уведомление о нем должно быть составлено на одном из языков учредительных Договоров, соответствующим языку государства-члена, в котором проживает соответствующая сторона<sup>45</sup>.

– право на надлежащее администрирование предполагает, что стороны должны быть уведомлены о принятии решения начать административную процедуру, а также в уведомлении должна содержаться вся необходимая информация для осуществления сторонами своих прав в ходе административной процедуры. В исключительных случаях, когда того требуют общественные интересы, администрация ЕС может отложить или вовсе не направлять уведомление;

– административная процедура должна быть начата в разумные сроки с момента возникновения события;

– право на надлежащее администрирование предполагает, что администрация ЕС проводит расследование тщательно и беспристрастно на всех его этапах. Во внимание принимаются все соответствующие факторы и собирается вся необходимая информация для принятия решения. Для этих целей заслушиваются показания сторон,

свидетелей и экспертов, запрашиваются документы и записи, проводятся выездные инспекции. При выборе экспертов институты и органы ЕС должны гарантировать их профессионализм и отсутствие конфликта интересов;

– в ходе расследования, проводимого администрацией ЕС сторонам необходимо сотрудничать для установления всех фактов и обстоятельств дела. Однако в соответствии с требованиями надлежащего администрирования могут проводиться инспекции на основании соответствующего нормативно-правового акта ЕС или в случаях, когда необходимо выполнить обязательство или цели, установленные в праве ЕС;

– стороны должны иметь право быть выслушанными перед применением той или иной индивидуальной меры, которая может оказать на них негативное влияние. Кроме этого, стороны должны иметь доступ к материалам дела;

– Административные акты должны быть приняты, а административные процедуры завершены в разумные сроки без необоснованной задержки. Медленное администрирование неприемлемо. Административные акты должны быть составлены на ясном, простом и понятном языке. Помимо этого, в актах должны быть ясно изложены причины, правовая основа и необходимые факты, а также то, каким образом были учтены интересы сторон;

– в соответствии с правом на эффективные средства правовой защиты Союз и государства-члены должны обеспечивать реальную и эффективную судебную защиту и не применять такие правила или процедуры, которые могут даже временно препятствовать полной эффективности законодательства ЕС. В дополнение к тому, стороны имеют возможность обратиться в Суд ЕС или подать жалобу Европейскому омбудсмену, а также запросить пересмотра акта и быть проинформированными о ходе процесса и крайнем сроке подачи такой просьбы;

– в целях обеспечения прозрачности и эффективности администрирования ЕС должен обеспечить исправление в административных актах опечаток, арифметических и похожих ошибок компетентной службой. Кроме

<sup>45</sup> Hofmann, H. C.H. General Principles of EU law and EU Administrative law. Oxford University Press, 2014.

того, принцип законности, являющейся следствием верховенства права, налагает на ЕС обязанность исправлять или отменять неправомерные административные акты. Принцип защиты законных ожиданий также является следствием верховенства закона и означает, что действия государственных органов не должны чинить препятствия для сложившихся правил и итогового правового положения, если только это не настоятельно необходимо для обеспечения государственного интереса. В случае исправления или отзыва административных актов, необходимо должным образом учитывать законные ожидания.

В целом, проект Регламента является весьма перспективным. При этом стоит обратить еще на ряд его положений. В резолюции Парламента, содержащей проект Регламента, Парламент призывает ЕК выступить с законодательной инициативой, а именно с проектом вышеназванного Регламента, и включить его программу работы на 2017 г. В ответ на резолюцию Европарламента от 4 октября 2016 г. ЕК указала, что еще у нее имелись сомнения в отношении целесообразности объединения норм административного права ЕС в единый правовой документ<sup>46</sup>. Также указывалось, что предложение ЕП не было подкреплено соответствующим анализом затрат и выгод, а также отсутствовала оценка воздействия будущего документа.

В дополнение к вышесказанному, юридический комитет Европейского парламента (Комитет *JURI*) обратился к научно-исследовательской службе Европейского парламента (*European Parliament Research Service – EPRS*) провести исследование, в котором оценивалось бы возможное влияние предложений, содержащихся в резолюции Парламента от 9 июня 2016 г. об открытом, эффективном и независимом государственном управлении ЕС. *EPRS* провел публичные консультации с тем, чтобы лучше понять отношение граждан и организаций к процедурам административного права ЕС и выявить имеющиеся недостат-

ки, а также разобраться в том, какие именно меры необходимы на данном этапе. По итогам проведения консультации Парламент получил 166 заполненных онлайн-анкет из 20 государств-членов. От частных лиц было получено 155 анкет и 11 анкет от организаций. В конце октября Парламент опубликовал результаты данной консультации, в которой не рассматривалось предложение принятия нового процессуального кодекса. ЕП всего лишь запросил мнения тех, кто работает с институтами и органами ЕС, с тем чтобы определить общие направления для административной деятельности ЕС. На основе опросов респонденты установили, что они заинтересованы в принятии мер для упрощения и повышения эффективности административных процедур, повышения прозрачности и улучшения доступа к информации<sup>47</sup>. Было также выявлено, что респонденты в основном приветствовали принятие нового административно-процессуального кодекса на уровне ЕС. На наш взгляд, этот процесс движется в правильном направлении. Разработанный проект Регламента определяет наиболее важные процессуальные правила для институтов и органов ЕС<sup>48</sup>.

### Заключение

Одним из ключевых вопросов легитимности Европейского союза является устранение недостатков и изъянов в механизмах его функционирования. С этой целью в течение последних нескольких лет Союз разработал ряд инструментов. В связи с этим в ближайшее время можно ожидать некоторых изменений в административном процессе ЕС. Одним из наиболее сложных вопросов в этой связи является то, как эффективные действия должны сочетаться с эффективной защитой прав. По мере расширения компетенций Союза граждане все чаще контактируют с институтами, органами и учреждениями Союза. В такой ситуации Союз должен обеспечить, чтобы определение, разработка и выполнение

<sup>46</sup> Findings and Results of the Public Consultation on EU Administrative Law, 30.10.2018. Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/eu-administrative-law.html?tab=Háttér>

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Lindseth, P.L.; Aman, A.C.; Charles, R.A. Administrative Law of the European Union: Oversight. American Bar Association, Chicago, 2009.

процессуальных прав и обязанностей всегда были уместными, а также обеспечивалась прозрачность, эффективность, быстрое исполнение и обратная связь. Помимо правовой защиты и правоприменения, Союз должен обеспечить надлежащее выполнение своего законодательства, поскольку эффективное применение законодательства ЕС имеет важное значение для достижения целей Европейского Союза, изложенных в Договорах и укрепления доверия к институтам ЕС в глазах граждан и общественности. В то время как государства-члены несут ответственность за своевременную и правильную транспозицию директив, а также за надлежащее применение и осуществление законодательства ЕС в целом, Комиссия следит за применением законодательства ЕС и гарантирует, что законодательство государств-членов соответствует законодательству ЕС<sup>49</sup>. Однако кроме контроля за государственным управлением государств-членов необходимо, чтобы оба уровня государственного управления Евросоюза функционировали должным образом. На протяжении многих лет Союз разработал ряд секторальных административных процедур в форме обязательных положений и необязательных правил, но без учета общей когерентности системы. Сложность процедур привела к затруднениям и ошибкам при использовании административных процедур, поэтому в последние несколько лет началась разработка нового административно-процессуального кодекса ЕС<sup>50</sup>. Разумеется, мы не должны забывать и о третьем сегменте, а именно о взаимодействии между прямыми и косвенными вопросами государственного управления, которые имеют отношение к ряду трансграничных вопросов (таких как юридическая помощь, вопросы признания),

но изучение этих деталей может стать предметом следующего исследования.

#### References:

*Borchardt, Klaus-Dieter.* The ABC of European Union Law. Mode of access: [publications.europa.eu/resource/genpub/PUB\\_NA0716024HUN.1.1](http://publications.europa.eu/resource/genpub/PUB_NA0716024HUN.1.1)

*Boros, A.* Administrative Procedural Law in Europe – Administrative Procedural Principles and Procedural Entitlements / Gerencsér, Balázs; Berkes, Lilla; Varga Zs., András (ed.). Current Issues of Domestic and EU Administrative Procedural Law. Budapest, Pázmány Press, 2015. Pp. 31-52. Mode of access: [https://jak.ppkp.hu/uploads/collection/206/file/KET\\_2015\\_kotet\\_egyben.pdf](https://jak.ppkp.hu/uploads/collection/206/file/KET_2015_kotet_egyben.pdf)

*Boros, A.* Administrative Procedural Law in the European Union – Evaluation of the ReNEAUL Model Regulations // *Pro Publico Bono*, 2017, № 2, pp. 8-19, 30-36, 47-49, 50-53, 61-67, 76-77, 88-95, 114-121, 127-132, 242-250.

*Boros, A.* Administrative Procedural Law in the European Union Law – First Steps towards a Unified EU Administrative Procedural Law // *Új Magyar Közigazgatás*, 2015, Vol. 8, № 4, pp. 1-13.

*Boros, A.* Administrative Procedural Law in the European Union Law – First Steps towards an Unified EU Administrative (Procedural) Law, or Small Slices of the Cake of Member State Sovereignty / Takács, Péter (ed.): State Sovereignty, Ideal and/or Reality. Interdisciplinary Approaches. Budapest-Győr, Gondolat, 2015. P. 471.

*Boros, A.* Administrative Procedural Law in the European Union Law – First Steps towards an Unified EU Administrative Procedural Law // *Új Magyar Közigazgatás*, 2015, Vol. 8, № 4, pp. 1-13.

*Boros, A.* EU Administrative Procedural Law – Comments on the Margin of the Draft Regulation of Parliament // *Jogtudományi Közöny*, 2018, Vol. LXXIII, № 4, pp. 202-209.

*Boros, A.* EU Administrative Procedural Law – EU Administrative Procedural Law or Europeanization (also) in the Area of Administrative Procedural Law // *Jogtudományi Közöny*, 2013, No. 12.

*Boros, A.* EU Administrative Procedural Law and the Europeanization of Administrative Procedural Law // *Jogtudományi Közöny*, 2011, Vol. LXVI, № 3, pp. 175-187.

*Boros, A.* Europeanization of Administrative Law with a View to Hungary // *The Romanian Review of European Governance Studies*, 2010, № 4, pp. 19-35.

*Boros, A.* Úton egy európai közigazgatási (eljárési) jog felé // *MTA Law Working Papers*, 2014, Vol. 1, № 58, pp. 1-42. Mode of access: [https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_58\\_Boros.pdf](https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_58_Boros.pdf)

*Czuczai, J.* Public Administration and European Integration / Ficzere-Forgách (ed.) Magyar Közigazgatási Jog Különös Része. Budapest, Osiris Press, 1999.

*Hofmann, H.C.H.* General Principles of EU law and EU Administrative law. Oxford University Press, 2014.

*Hofmann, H.C.H.* Seven Challenges for EU Administrative Law // *Review of European Administrative Law*, 2009, Vol. 2, № 2, pp. 37-59.

*Hofmann, H.C.H.; Rowe, G.C.; Türk, A.H.* Administrative Law and Policy of the European Union. Oxford University Press, 2011.

*Kis, N.* The Dilemmas of Public Enforcement and Administrative Fines. Budapest, Dialóg Campus Press, 2018. Pp. 62-70.

<sup>49</sup> Monitoring the Application of Union Law 2014 / Annual Report. Report from the Commission. European Commission, COM(2015) 329 Final. Brussels, 09.07.2015. Mode of access: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/com/2015/0329/COM\\_COM\(2015\)0329\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2015/0329/COM_COM(2015)0329_EN.pdf)

<sup>50</sup> Widdershoven, R.J.G.M. Developing Administrative Law in Europe: Natural Convergence or Imposed Uniformity? // *Review of European Administrative Law*, 2014, Vol. 7, No. 2, pp. 5-17.



Lindseth, P.L.; Aman, A.C.; Charles, R.A. Administrative Law of the European Union: Oversight. American Bar Association, Chicago, 2009.

Mir, O.P. Arguments for an EU-level Administrative Procedural Code / Workshop on EU Administrative Law: State of Play and Future Prospects, León-Spain, 2011. Notes. Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983>

Schwarz, J. Sources of European Administrative Law / Martins, Stephen (ed.) The Construction of Europa- Essays in Honour of Emili Noel, Dordrecht-Boston-London, Springer, 1994.

Schwarze, J. European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon: Introductory Remarks / Workshop on EU Administrative Law: State of Play and Future Prospects,

León-Spain, 2011. Notes. Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983>).

Torma, A. About the European Administrative Space – from a Hungarian Perspective. Mode of access: [www.mjsz.uni-miskolc.hu/201102/15\\_tormaandras.pdf](http://www.mjsz.uni-miskolc.hu/201102/15_tormaandras.pdf)

Widdershoven, R.J.G.M. Developing Administrative Law in Europe: Natural Convergence or Imposed Uniformity? // *Review of European Administrative Law*, 2014, Vol. 7, № 2, pp. 5-17.

Ziller, J. Is an Administrative Procedural Law Necessary for the EU Institutions? Introductory Thoughts and Prospects. León-Spain, 2011. Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983>

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10010

## PUBLIC ADMINISTRATION OF MEMBER STATES UNDER THE CONTROL OF THE EUROPEAN UNION

Anita Boros

National University of Public Service,  
Budapest, Hungary

|   |   |
|---|---|
| <p><b>Article history:</b></p> <p><i>Received:</i> 20.03.2019</p> <p><i>Accepted:</i> 25.10.2019</p> <hr/> <p><b>About the author:</b><br/>Associate Professor,<br/>Deputy Head of Institute,<br/>National University of Public Service</p> <p>e-mail: <a href="mailto:boros.anita@uni-nke.hu">boros.anita@uni-nke.hu</a></p> <hr/> <p><b>Key words:</b><br/>European public administration;<br/>European Administrative Space;<br/>Europeanization; EU administrative procedural law; right to petition; complaint; two-tier administrative organisational system; infringement procedure; monitoring the execution of EU law; European Ombudsman; sector-specific EU legal sources; efficient and independent EU administration</p> | <p><b>Abstract:</b> This paper seeks to find out how the European Union operates from an administrative point of view and what set of tools has become necessary to implement the policy objectives of the European Union. The first part of the paper presents the specific features of the European Union in relation to the Member State administrative systems, and what the common organizing principles are that ensure the functioning. In the two-tier administrative system, the Commission should provide for the proper application and implementation of the Treaties and other measures. However, the actual implementers thereof are mostly the Member States, therefore, the administrative bodies are of special importance in actually enforcing EU law at local and member state level. The EU needs different tools in order to operate this huge mechanism. The first part of our study intends to present this set of tools, in this context, the infringement procedure, the complaint procedures and petition cases that can be initiated by EU citizens and businesses, and the so-called other problem-solving tools such as SOLVIT or the European Consumer Centres Network will also be analysed. The second part of the study deals with the way of EU implementation, i.e. the EU administrative procedure: the complex EU administrative system currently operates under heterogeneous procedural rules and there is no uniform procedural law. Given the a priori complex EU administrative structure and the diverse regulatory environment, it is not surprising that the demand for changes and unification has emerged in this area in recent years. The second part of the study presents the objectives and challenges of this task. The third part of the study summarizes the area covered within the framework of the compilation and makes proposals on the relevant issues of the Member States' administrative systems affecting the European Union.</p> |
|---|---|

Для цитирования: Борош А. Механизмы контроля национальных систем государственного управления в ЕС // *Сравнительная политика*. – 2020. № 1 – С. 126-142.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10010

For citation: Boros, Anita. Mekhanizmy kontrolya natsional'nykh sistem gosudarstvennogo upravleniya v ES (Public Administration of Member States under the Control of the European Union) // *Comparative Politics Russia*, 2020, No. 1, pp. 126-142.

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10010