

Роль Европейского омбудсмана в реализации концепции хорошего управления

Аннотация. Целью статьи является анализ феноменов права Европейского Союза, обеспечивающих деятельность Европейского омбудсмана в качестве органа, способствующего процессу интеграции в Европейском Союзе.

Предметом рассмотрения в статье выступают правовые аспекты статуса Европейского омбудсмана, его роль и место в институциональной системе Европейского Союза.

В статье дается краткий обзор компетенции Европейского омбудсмана и методов осуществления его деятельности, исследуется роль Европейского омбудсмана в реализации концепции хорошего управления, анализируется практика Европейского омбудсмана и ее влияние на деятельность институтов и органов ЕС.

Определено, что решения Европейского омбудсмана, направленные против нарушений порядка управления, затрагивают отношения в различных областях деятельности Европейского Союза, способствуя реализации на практике концептуальных принципов хорошего управления. Не имея юридически обязательной силы, решения Европейского омбудсмана воплощаются в актах институтов ЕС, устанавливающих соответствующие правила уже в качестве обязательных.

Ключевые слова: Европейский Союз, Европейский омбудсмен, Европейский парламент, Европейская комиссия, хорошее управление, прозрачность, участие, эффективность, подотчетность, права человека, стратегические расследования, стратегические инициативы.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.101.4.168-173

Межгосударственная интеграция в современном мире — явление, привлекающее пристальное внимание многих исследователей. В XX — начале XXI в. эта интеграция идет особенно высокими темпами. Четвертая научная революция, современниками которой мы являемся, прорыв в сфере технологий обработки информации, транснационализация экономики усилили интеграционные тенденции, способствуя расширению действующих интеграционных союзов (Европейский Союз,

НАТО) и появлению новых (ЕАЭС, Южноазиатское соглашение о свободной торговле (SAFTA), зона свободной торговли США — Южная Корея (соглашение KORUS) и др.).

Успешное достижение целей не только в экономической, но и в политической, правоохранительной, научно-технической, экологической, а зачастую и в социальной, культурной областях становится крайне затруднительным или даже невозможным вне межгосударственного объединения с определенной степенью интеграции.

© Покровский А. В., 2019

* Покровский Александр Владимирович, аспирант кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
a.pokrovsky@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Развитие межгосударственной кооперации, создание общих «пространств», в первую очередь для решения экономических и финансовых задач, представляет собой объективный процесс, обусловленный развитием производительных сил, то есть тем, что в категориях исторического материализма именуется базисом. Именно на экономической основе возникает подавляющее большинство интеграционных объединений.

По мере становления и развития этого базиса происходят изменения и в той области отношений и форм общественного сознания, которые, если опять же воспользоваться категориальным аппаратом исторического материализма, именуется надстройкой — в политике, управлении, праве и даже идеологии. При этом сообразно с положениями теории¹ в результате взаимодействия надстройка не только отражает и закрепляет базис, но и создает нормативно-правовые условия его развития.

Данное диалектическое взаимодействие проявляется, в частности, при закреплении и реализации на уровне Европейского Союза принципа так называемого «хорошего управления» (англ. *good governance*)², при этом весьма примечательной является роль в этом процессе Европейского омбудсмана.

Концепция хорошего управления является одним из механизмов, направленных на совершенствование на наднациональном уровне взаимодействия институтов, органов и учреждений ЕС между собой и с гражданами.

Среди западных исследователей нет единого мнения о сущности концепции хорошего управления. Хорошее управление рассматри-

вается и как стандарт, лежащий в основе политики расширения ЕС, процесса стабилизации и объединения, европейской политики соседства (идея о том, что создание регулирующей среды является решающим предварительным условием для достижения устойчивого развития)³; и как фактор целостности (англ. *integrity*), в том числе в административном, юридико-теоретическом и этическом аспектах⁴; и даже как «один из трех краеугольных камней любого современного государства» (наряду с верховенством закона и демократией) — концепция, развивающаяся в региональном и международном масштабах⁵.

Таким образом, можно сказать, что концепция хорошего управления на современном этапе является не только выражением «идей прав человека, демократизации и демократии, верховенства закона, гражданского общества, децентрализованного разделения власти и благоразумного публичного администрирования»⁶, но и фактором, содействующим эффективности и законности проведения Европейским Союзом его политики и в целом ходу процессов интеграции в ЕС.

Хорошее управление — это общая концепция, не имеющая единого легального определения. Но принципы хорошего управления выработаны доктриной и судебной практикой. Можно сказать, что общая концепция хорошего управления разделяется всеми государствами-членами. Предыстория ее появления на уровне ЕС обнаруживается в нескольких прецедентах Суда Европейского Союза и ряде документов Комиссии. С момента вступления в силу Лиссабонского договора (1 декабря

¹ Новая философская энциклопедия / под ред. В. С. Стёпина. М., 2001.

² Представляется, что имеющиеся в русскоязычных источниках переводы этого термина («эффективное управление», «надлежащее управление», «эффективное государственное управление» и др.) не в полной мере отражают его существо, вкладываемое в него административной и судебной практикой Европейского Союза, включающее в себя не только аспекты эффективности и соответствия (например, какой-либо ситуации или цели), но и ряд других. Поэтому автор полагает, что в данном случае предпочтительно использовать буквальный перевод этого выражения.

³ Börzel T. A. et.al. Good governance in the European Union // Berlin Working Paper on European Integration № 7. Berlin, 2008. P. 11, 15—45.

⁴ Addink G. H. Good governance in EU member states. Utrecht University, 2015. Pp. 44—45.

⁵ Cuculowska I. The Right to Good Administration of the EU: Definition, Scope and Content // Iustinianus Primus Law Review. 2014. Vol. 5:2. P. 2, 3.

⁶ European Commission 2003:4.

2009 г.) право на хорошее управление является правом граждан ЕС.

К принципам хорошего управления можно отнести соответствие, прозрачность, участие, эффективность, подотчетность и права человека⁷.

Роль Европейского омбудсмана в обеспечении хорошего управления примечательна тем, что при отсутствии юридической обязательности решений он тем не менее вносит вклад в создание, внедрение и развитие принципов хорошего управления на наднациональном уровне.

К компетенции Европейского омбудсмана относится расследование «случаев нарушения порядка управления в деятельности институтов, органов или учреждений Союза, кроме Суда Европейского Союза» (ст. 228 Договора о функционировании Европейского Союза от 25.03.1957). Однако «нарушение порядка управления» (англ. *maladministration*) Европейский омбудсмен рассматривает не только как нарушение формально определенных правовых предписаний, но и как нарушение указанных выше принципов (прозрачность, подотчетность и т.д.), в совокупности составляющих концепцию хорошего управления.

По роду своей деятельности Европейский омбудсмен применяет почти все шесть из вышеупомянутых принципов. При рассмотрении дел по жалобам Омбудсменом реализуется принцип соблюдения прав человека и принцип соответствия (включая выделяемые в объеме этого принципа «подпринципы» беспристрастности и законных ожиданий). Для изучения деятельности институтов и органов ЕС и оценки эффективности внедрения и исполнения нормативных актов Европейский омбудсмен применяет такие принципы хорошего управления, как эффективность, прозрачность и подотчетность. Не исключено в определенных случаях и применение принципа участия (например, при обжаловании действий (бездействия) институтов и органов, связанных с нарушением права доступа граждан ЕС к управлению).

Нормативными актами ЕС предусмотрено исполнение функций Европейским омбудсменом

посредством направления запросов институтам и органам ЕС, предварительных рекомендаций заинтересованному институту или органу в случае обнаружения нарушения порядка управления, докладов Европейскому парламенту и заинтересованному институту или органу по результатам расследования и ежегодных отчетов о результатах проведенных Омбудсменом расследований Европейскому парламенту в конце каждой ежегодной сессии.

Однако, основываясь на предоставленном ему общем полномочии («Омбудсмен принимает положения во исполнение настоящего решения»⁸), Европейский омбудсмен издает документы общего характера, содержащие как программы действий для него самого, так и положения-ориентиры для других участников отношений. В частности, Омбудсменом принята Стратегия Европейского омбудсмана «К 2019» (англ. «Towards 2019»), содержащая его миссию, намерения, стратегические цели и задачи, а также годовые планы организационной деятельности и годовые отчеты. Европейским омбудсменом издан Европейский кодекс хорошего административного поведения и Принципы публичной службы для гражданских служащих ЕС, положениями которых Омбудсмен руководствуется при определении наличия или отсутствия нарушений порядка управления в деятельности институтов, органов и учреждений ЕС.

Согласно Стратегии «К 2019» Омбудсмен способствует хорошему управлению и культуре государственной службы, помогая администрации ЕС работать открыто, эффективно и целостно⁹.

Миссия Омбудсмана — служить демократии, работая с институтами Европейского Союза для создания более эффективной, подотчетной, прозрачной и нравственной администрации. Одно из намерений Омбудсмана, заявленных в Стратегии, — оказывать подлинное и позитивное влияние на администрацию ЕС.

Результаты выполнения функций Европейского омбудсмана отражаются в докладах по рассмотренным делам, результатах стратегических расследований, рекомендациях, на-

⁷ Addink G. H. Op. cit. Pp. 11—12.

⁸ Решение № 94/262/ECSC, ЕС, Euratom Европейского парламента «О правилах и общих условиях, регулирующих осуществление обязанностей Омбудсмана» от 09.03.1994. Ст. 14.

⁹ URL: <https://www.ombudsman.europa.eu> (дата обращения: 01.05.2018).

правляемых субъектам, в действиях которых выявлены нарушения порядка управления. Осуществляя свои полномочия по расследованию, Европейский омбудсмен не замыкается на вопросах рассмотрения индивидуальной жалобы, а придает разрешению дел системный характер, используя так называемые стратегические расследования и стратегические инициативы, количество и значимость вопросов которых год от года возрастают.

В частности, в 2014 г. Европейским омбудсменом по собственной инициативе было проведено стратегическое расследование, направленное на выявление и устранение основных системных недостатков в общих правилах Европейской комиссии, регулирующих деятельность экспертных групп, привлекаемых Комиссией для получения консультаций и специальных знаний при подготовке законодательных предложений и политических инициатив¹⁰.

С целью обеспечения прозрачности работы этих групп Омбудсменом были даны рекомендации, касающиеся доступа общественности к деталям обсуждений в экспертных группах и информирования о позициях, повлиявших на принятие Комиссией решений. Итогом расследования явилось то, что Комиссия реформировала свою систему экспертных групп, пересмотрев правила, регулирующие их функции и работу.

В 2015 г. Европейский омбудсмен инициировал стратегическое расследование в отношении раскрытия Европейским парламентом, Советом ЕС и Европейской комиссией документов, касающихся «трилогий» и прозрачности «трилогий» в целом. Под «трилогиями» (англ. — Trilogues) понимаются неофициальные встречи между представителями трех институтов ЕС — Европейского парламента, Совета Европейского Союза и Европейской комиссии, задействованных в процессе принятия европейских нормативных актов.

По итогам расследования Омбудсменом были сделаны предложения в Европейский парламент, Совет и Комиссию, направленные на организацию совместной работы этих инсти-

тутов с целью обеспечения прозрачности процесса «трилогий» для общественности, включая публичное размещение «календаря» предстоящих «трилогий», повестки дня «трилогий» до и после проведения заседаний, согласованных текстов документов, списков представителей, несущих политическую ответственность за решения, принятые в ходе обсуждений.

В том же 2015 г. Европейский омбудсмен открыл стратегическое расследование относительно своевременности осуществления Комиссией выплат в коммерческих сделках с уделением особого внимания выплате частным подрядчикам и бенефициарам, «которые, возможно, более всего пострадают в результате несвоевременной оплаты»¹¹. «Выполняя свой запрос, Омбудсмен принимал во внимание обязанность Комиссии обеспечивать надежное финансовое управление, в частности избегая нерегулярных или ошибочных платежей, а также основное право подрядчиков и бенефициаров на хорошее администрирование, в частности путем рассмотрения их платежных требований в течение разумного периода времени»¹².

Закрывая расследование, Омбудсмен представил Комиссии ряд рекомендаций. Так, он предложил улучшить координацию финансовых и оперативных проверок, управлять движением персонала, чтобы свести к минимуму негативные последствия чрезмерной текучести кадров, публиковать дополнительную информацию о сроке брутто-платежей в ежегодных отчетах о деятельности.

В 2017 г. Европейский омбудсмен также инициировал стратегические расследования в отношении подотчетности законодательной работы Совета Европейского Союза, а именно по вопросу доступа к документам, касающимся подготовительных органов Совета, при обсуждении проектов законодательных актов ЕС, а также в отношении организованного Европейским агентством по лекарственным средствам взаимодействия с отдельными разработчиками лекарств, предшествующего подаче заявок для получения разрешений на их коммерческое использование.

¹⁰ Case OI/6/2014/NF // URL: <https://www.ombudsman.europa.eu> (дата обращения: 01.05.2018).

¹¹ Case OI/11/2015/EIS // URL: <https://www.ombudsman.europa.eu> (дата обращения: 01.05.2018).

¹² Case OI/11/2015/EIS.

Как видно из вышеприведенных примеров, решения Европейского омбудсмана, направленные против нарушений порядка управления, затрагивают отношения в различных областях деятельности Европейского Союза, способствуя реализации на практике концептуальных принципов хорошего управления. Не имея юридически обязательной силы, решения Европейского омбудсмана воплощаются в актах институтов ЕС, устанавливающих соответствующие правила уже в качестве обязательных, причем происходит это в подавляющем большинстве случаев. В 2014 г. (согласно готовому отчету за 2015 г.) предложения Европейского омбудсмана, включая его рекомендации, решения, критические и последующие замечания, были выполнены в 90 % случаев (в том числе Европейской комиссией, из всех институтов и органов ЕС подвергавшейся расследованиям Омбудсмана наиболее часто, —

в 86 % случаев)¹³, а в 2015 г. (согласно готовому отчету за 2016 г.) — в 83 % случаев (из них Комиссией — в 82 % случаев). При этом Европейский парламент, Агентство Европейского Союза по безопасности внешних границ (Фронтекс) и Европейское химическое агентство выполнили предложения Омбудсмана в полном объеме¹⁴.

Решения Европейского омбудсмана принимаются во внимание европейскими исследователями при оценке правовых аспектов хорошего управления, в частности вопросов прозрачности¹⁵.

Учитывая вышеизложенное, можно говорить о том, что в настоящее время интеграционные процессы в области институционального строительства в ЕС продолжают и, возможно, в ближайшее время мы увидим усиление роли некоторых органов ЕС в этом процессе, в частности Европейского омбудсмана.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Новая философская энциклопедия / под ред. В. С. Стёпина. — М., 2001.
2. Addink G. H. Good governance in EU member states. — Utrecht University, 2015.
3. Börzel A. et al. Good governance in the European Union // Berlin Working Paper on European Integration. — № 7. — Berlin, 2008.
4. Cuculoska I. The Right to Good Administration of the EU: Definition, Scope and Content // Iustinianus Primus Law Abstract. — Vol. 5:2. — 2014.
5. Driessen B. Transparency in EU Institutional Law. A Practitioners Handbook. — Second completely revised edition. — London, 2012.

Материал поступил в редакцию 1 мая 2018 г.

¹³ European Ombudsman. Annual Report 2015 // URL: <https://www.ombudsman.europa.eu> (дата обращения: 01.05.2018).

¹⁴ European Ombudsman. Annual Report 2016 // URL: <https://www.ombudsman.europa.eu>.

Данные о выполнении решений Омбудсмана за последующие годы на 15.12.2017 не представлены.

¹⁵ См., например: Driessen B. Transparency in EU Institutional Law. A Practitioners Handbook. Second completely revised edition. Kluwer Law International, 2012. P. 34, 35, 41, 55, 63, 134.

ROLE OF THE EUROPEAN OMBUDSMAN IN IMPLEMENTATION OF GOOD GOVERNANCE

POKROVSKIY Aleksandr Vladimirovich, Posgraduate of the Department of Integration and European Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
a.pokrovsky@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The purpose of the paper is to analyze the phenomena of the law of the European Union, ensuring the activities of the European Ombudsman as a body promoting the integration process in the European Union.*

The subject of consideration in the article is the legal status of the European Ombudsman, its role and place in the institutional system of the European Union.

The paper provides a brief overview of the competence of the European Ombudsman and ways of his activities, explores the role of the European Ombudsman in implementing the good governance, analyzes the practice of the European Ombudsman and its impact on the activities of EU institutions and bodies.

It is determined that the decisions of the European Ombudsman, directed against violations of the order of governance, affect relations in various areas of the European Union, contributing to the practical implementation of the conceptual principles of good governance. Not legally binding, the decisions of the European Ombudsman are embodied in acts of EU institutions that establish the relevant rules as binding.

Keywords: *European Union, European Ombudsman, European Parliament, European Commission, good governance, transparency, participation, effectiveness, accountability, human rights, strategic investigations, strategic initiatives.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Novaya filosofskaya enciklopediya / pod red. V. S. Styopina. — M., 2001.