

Публічна адміністрація у країнах Європейського Союзу.

Питання до теми

1. Поняття публічної адміністрації в праві (acquis) ЄС.
2. Інституціональна та функціональна публічна адміністрація.
3. Вимоги до членства у Європейському Союзі.
4. Формування стандартів державного управління у Європейському Союзі.

Лекція

(викладено у тезах)

1. У законодавстві ЄС відсутнє визначення поняття «публічна адміністрація». Однак цей термін нерідко зустрічається в правових нормах, прийнятих на рівні Європейського Союзу, – як у договорах, що засновують ЄС, так і в нормативно-правових актах, які є частиною acquis (правового доробку) ЄС, включаючи рішення Суду Європейського Союзу.

В установчих договорах ЄС поняття публічної адміністрації (державного управління) згадується в різних контекстах. До нього відсилають такі поняття як «публічна служба» (public service), «центральні уряди» (central governments), «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади» (regional, local and others public authorities).

2. Зasadничим принципом співвідношення Європейського Союзу та його держав-членів є інституційна автономія останніх. Вона передбачає незалежність держав-членів у формуванні правових та інституційних механізмів діяльності свого державного апарату, а відтак – і публічної адміністрації (державного управління). Наслідком інституційної автономії є те, що acquis ЄС не регулює питання інституційного характеру, які повинні визначатися державами-членами ЄС для забезпечення ефективності застосування норм права ЄС. Суд ЄС встановив, що коли законодавство ЄС «надає повноваження або накладає зобов'язання на держав-членів з метою імплементації права (Союзу), то питання про те, яким чином такі повноваження повинні здійснюватися, та чи можуть держави доручити виконання

таких зобов'язань конкретним національним органам, є виключно питанням конституційного ладу кожної держави».

Під *acquis* ЄС (або *acquis communautaire*) розуміється вся сукупність правових приписів, напрацьованих Європейським Союзом, – установчі договори, регламенти, директиви та інші правові акти, зокрема, заходи в рамках здійснення спільної зовнішньої політики і політики без пеки, у сфері правосуддя і внутрішніх справ, а також міжнародні договори, укладені Європейським Союзом, і договори, укладені державами-членами між собою у сфері компетенції Союзу.

З точки зору права ЄС не має значення, який державний орган і в який спосіб буде виконувати завдання, що виникають із членства держави у Європейському Союзі, аби лише він забезпечив належне виконання зобов'язань за установчими договорами, та гарантував результативність права ЄС на національному рівні. Важливим наслідком принципу інституційної автономії є неприпустимість посилання на відсутність компетентного чи здатного до ефективного функціонування в даній сфері національного органу з метою виправдання неправильного застосування *acquis* ЄС або відмови від його застосування. Особливо це застереження стосується такого важливого питання як вчасна та належна імплементація директив Європейського Союзу.

Користуючись інституційною автономією в законодавчій та регуляторній сферах, а також значним ступенем свободи в практиці застосування права ЄС, держави-члени Європейського Союзу повинні використовувати всі доступні їм засоби та методи для забезпечення повного застосування та ефективності права ЄС. Обмеженням цього положення є вимога, згідно з якою держави ЄС повинні застосовувати тільки такі рішення, які не порушують співвідношення між ціллю та запропонованим засобом її досягнення (принцип пропорційності).

Країни Європейського Союзу зобов'язані забезпечувати ефективність права ЄС і змінювати національні правові системи в такий спосіб, щоб наслідки, заплановані в законодавстві Євросоюзу, мали місце в кожній з цих країн.

Виконання згаданих вище обов'язків держав-членів ЄС здійснюють їх органи державної влади та / або органи місцевого самоврядування (публічні адміністрації). Суд ЄС постановив, що «обов'язок (держав-членів) відповідно до статті 5 Договору (наразі ч. 4 статті 4 Договору про ЄС) вживати всіх належних заходів, загального чи спеціального характеру, щоб забезпечити виконання цього зобов'язання (за Директивою ЄС) є обов'язковим для всіх органів влади держав-членів, включаючи суди з питань у межах їх юрисдикції».

3. Принципова можливість для європейських країн стати членами ЄС була визнана ще Римським договором 1957 року про створення Європейського економічного співтовариства. Ця засада віднайшла своє фактичне застосування в наступних розширеннях Європейського Союзу, які призвели до того, що з початкової кількості шести країн Європейське Співтовариство на початку 1990-х років стало «союзом п'ятнадцяти»: у 1973 році до ЄС приєдналися Данія, Ірландія та Великобританія, у 1981 – Греція, у 1986 – Португалія та Іспанія, у 1995 році – Австрія, Фінляндія та Швеція.

Новим викликом стали процеси, що відбувались в Центральній та Східній Європі в результаті демократизації країн-сателітів СРСР та розпаду самого Радянського Союзу. Трансформація державних ладів країн Центральної та Східної Європи давала надію на приєднання до західноєвропейських структур безпеки, правосуддя та економічного добробуту. Роблячи крок назустріч такій політичній потребі, у червні 1993 р. на засіданні Європейської Ради в Копенгагені країни ЄС визнали можливість приєднання нових членів з числа країн Центральної Європи – після досягнення ними відповідних критеріїв, які отримали назву «Копенгагенські критерії».

Копенгагенські критерії в загальних речах визначають вимоги до країн-кандидатів і поділяються на три групи: економічні, політичні та «членські». Документи ЄС не містять у зведеному вигляді чіткого переліку, що саме включає в себе кожен з критеріїв. Водночас, аналіз вимог до країн-кандидатів дозволяє

скласти уявлення про основні складові кожної групи критеріїв. З точки зору побудови та принципів функціонування державного управління (публічної адміністрації) найбільш цікавою є перша група критеріїв (так званих політичних). Найбільш істотні складові цього критерію можна представити наступним чином:

- забезпечення свободи парламентських, президентських виборів і виборів до місцевого самоврядування;
- створення та розширення діяльності демократичних інституцій, неурядових організацій, незалежних засобів масової інформації;
- прийняття законодавства, що надійно захищає права меншин, і створення відповідних установ;
- посилення боротьби з організованою злочинністю та корупцією;
- вирішення питань правового забезпечення та посилення спроможності боротьби з відмиванням коштів;
- створення надійно діючих інституцій у сфері правосуддя і внутрішніх справ;
- здійснення заходів з протидії дискримінації у всіх сферах суспільного життя;
- забезпечення незалежності судової влади, покращання функціонування судів;
- захист особистих прав і свобод.

Країни, які бажають стати членами Європейського Союзу, повинні не лише закріпити принципи демократії і верховенства права, а й втілювати їх у повсякденне життя. Тому Європейська Комісія, даючи оцінку виконанню політичних критеріїв країною-кандидатом, виходить за межі формального опису політичних інститутів і відносин з ними. Вона оцінює, чи має демократія реальний вимір. При цьому перевіряється, яким чином захищаються права і свободи, задекларовані в конституціях та національному законодавстві країн-кандидатів.

У цілому на систему державного управління (публічної адміністрації) буде впливати і реалізація третьої групи критеріїв, так звані «членських», – визнання, імплементація та практичне застосування *acquis* ЄС.

Виконання «членських» критеріїв – ключовий аспект підготовки до членства

у Європейському Союзі. Він вимагає не лише включення права ЄС до національного законодавства, а й забезпечення його дієвого застосування за допомогою належним чином підготовлених (а часами і створених) адміністративних та судових структур.

Крім того, існують п'ять так званих критеріїв конвергенції (зближення), виконання яких дає країнам право вступу до Економічного та валютного союзу та запровадження євро. Вони стосуються цінової стабільності, дефіциту бюджету, державного боргу, стабільності національної валюти та відсоткових ставок.

Перелік основних критеріїв також може доповнюватися Європейським Союзом у ході переговорів з країною-кандидатом. Розширення критеріїв вступу здійснювалось, наприклад, шляхом прийняття рішення на Європейській раді в Мадриді у 1995 році, де були сформульовані вимоги щодо адміністративної здатності країн-кандидатів запроваджувати *acquis* ЄС. Також потрібно брати до уваги, що *acquis* (право) ЄС є живим, динамічним «організмом», який постійно еволюціонує. Це означає, що країни-кандидати можуть стикатися з новими викликами, бо нові законодавчі європейські акти встановлюватимуть нові сфери та механізми регулювання.

Адміністративна здатність запроваджувати *acquis* ЄС разом із політичними й економічними критеріями та спроможністю виконання зобов'язань, які виникають із членства в ЄС, становлять чотири сфери контролю й оцінки, що здійснюються Європейською Комісією, і результати яких публікуються щорічно щодо кожної країни-кандидата.

Здатність національних органів державної влади виконувати вимоги, які виникають з права ЄС, є настільки важливими, що у випадку, коли це може становити реальну загрозу для інтеграції даної країни до Європейського Союзу, опрацьовується спеціальна програма «раціоналізації» функціонування адміністрації державного управління. У рамках таких програм реалізуються заходи, які мають за мету покращання ситуації в тих аспектах діяльності

національних адміністрацій державних органів, які в щорічних звітах Європейської Комісії про стан підготовки до членства оцінювались як слабкі сторони і поставили під сумнів можливість виконання зобов'язань, пов'язаних із членством в ЄС. Така програма, наприклад, реалізовувалася в Польщі.

4. Розвиток політики ЄС у сфері державного управління (публічної адміністрації) є проміжним продуктом розробки і реалізації спільних політик в різних секторах і правових вимог щодо адміністративних структур і процедур у державах-членах. Проте відсутність владних повноважень у сфері державного управління не перешкоджає Європейському Союзу формулювати заходи, які безпосередньо або опосередковано впливають на цю політику в державах-членах.

Незважаючи на брак юридичних підстав для запровадження правових норм, існування загального консенсусу щодо цього питання призвело до запровадження принципів адміністрації державного управління, що є спільними для держав-членів ЄС, не зважаючи на їх різні юридичні традиції та традиції організації системи органів влади. Протягом років ці принципи визначались та удосконалювались через практику національних судів, а потім – через практику Суду Європейського Союзу. У державах-членах ЄС ці стандарти разом із принципами, закладеними в положеннях конституцій, зазвичай вбудовані або представлені у вигляді низки нормативно-правових актів, таких як адміністративні процедурні кодекси, адміністративні процесуальні кодекси, закони про свободу інформації, закони про державну службу.

Законодавство і політики ЄС мають значний вплив на розвиток адміністративного права та адміністративних структур у державах-членах ЄС. Більшість галузей державного управління охоплені або піддаються впливу з боку права ЄС. Ініціативи, які стосуються окремих адміністрацій сфер державного управління, одночасно охоплюють певну концепцію з чітко визначеними цілями та стандартами в сфері управління. Це можна чітко прослідкувати в рамках процесів лібералізації монополістичних в минулому секторів економіки, таких як

комунікації, транспорт та енергетика, – що відбуваються шляхом запровадження і застосування відповідного конкурентного законодавства. Саме в цих сферах правові норми ЄС вимагають проведення ринково орієнтованих адміністративних реформ в державах-членах.

Розвиток прав людини і громадянина, які останнім часом сфокусовані навколо Хартії основоположних прав ЄС, також має значення для формування політики у сфері адміністрації державного управління. Статті 41 та 42 Хартії основоположних прав гарантують право на належне управління та доступ до урядових документів.

Контрольні питання:

1. Визначення поняття *Acquis* ЄС.
2. Що є засадничим принципом співвідношення Європейського Союзу та його держав-членів?
3. Які критерії в загальних принципах визначають вимоги до країн-кандидатів?
4. Де були сформульовані вимоги щодо адміністративної здатності країн-кандидатів запроваджувати *acquis* ЄС?
5. Що визначають Копенгагенські критерії?

Acquis ЄС - це сукупність правових приписів, напрацьованих Європейським Союзом, – установчі договори, регламенти, директиви та інші правові акти, зокрема, заходи в рамках здійснення спільної зовнішньої політики і політики безпеки, у сфері правосуддя і внутрішніх справ, а також міжнародні договори, укладені Європейським Союзом, і договори, укладені державами-членами між собою у сфері компетенції Союзу.

Публічна служба - це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади

Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Література:

1. Рішення у справі 51-54/71 International Fruit Company (European Court Reports, 1971, р. 1107).
2. Рішення Суду ЄС у справі 14/83 von Colson та Kamann (European Court Reports, 1984, р. 1891).