

# Державне управління та публічна адміністрація в Європейському Союзі

## Питання до теми

1. Виклики для державного управління, спричинені європейською інтеграцією.
2. Реформа державного управління в Польщі в контексті європейської інтеграції.
3. Принципи публічної адміністрації SIGMA.

## Лекція

(викладено у тезах)

1. Особливий інтерес для національної системи державного управління становить чітке розуміння змісту зобов'язань, які виникають із права ЄС у сфері її діяльності, а також забезпечення адекватних структур та форм діяльності відповідно до названих зобов'язань. Зокрема, адміністрація система державного управління повинна забезпечити:

- ефективний вплив на процес прийняття рішень безпосередньо на рівні Європейського Союзу;
- дотримання нормативних актів ЄС, які застосовуються безпосередньо в національних правових порядках (регламентів і рішень);
- відповідну та вчасну імплементацію директив Європейського Союзу;
- дотримання норм та процедур законодавства ЄС.

Уряд має особливі, невластиві іншим органам публічної влади, можливості впливати на формування права ЄС, що найчастіше здійснюється Радою ЄС у співпраці з Європейським Парламентом. Саме з цієї точки зору національні органи повинні діяти на випередження.

У рамках своїх повноважень система державного управління повинна гарантувати дотримання норм права ЄС у даній державі-члені. Це зобов'язання стосується нормативних актів, які мають безпосереднє застосування, тобто регламентів (актів загального характеру), та рішень, які є обов'язковими для тих суб'єктів, яким вони спрямовані. З точки зору держави в цілому це зобов'язання необмежене (а значить, жодне національне регулювання чи адміністративна

практика не можуть обмежити наслідків, які виникають з цього акту, ані призупинити визначеної в ньому сфери застосування).

Особливим і важливим обов'язком адміністрації системи державного управління держави-члена є забезпечення в межах владних повноважень *належного та вчасного запровадження директив*, тобто правових актів ЄС, які за загальним правилом не мають безпосереднього застосування в державах-членах, хоча є юридично обов'язковими. Але директиви змушують здійснити дії та застосувати всі можливі механізми, які дана країна вважає необхідними для забезпечення виконання визначених в цьому акті цілей. Тому до завдань державних органів віднесено транспозицію (перенесення) положень директив до національного правового порядку. Оскільки у ст. 288 Договору про функціонування ЄС обов'язок імплементації правових актів ЄС сформульований достатньо широко, не потрібно його обмежувати виключно правовою сферою. З положень директив, наприклад, виникають зобов'язання позанормативного характеру, такі як застосування відповідної адміністративної практики, інституційних структур чи здійснення дій матеріально-технічного характеру.

На практиці саме органи виконавчої влади відповідають за підготовку більшості проектів законодавчих актів щодо імплементації директив, які потім направляються до законодавчих органів. Належне виконання публічною адміністрацією функції імплементації має важливе значення, оскільки саме її ефективність безпосередньо свідчить про правильне виконання зобов'язань, які виникають із членства в ЄС. мо жуть обмежити наслідків, які виникають з цього акту, ані призупинити визначеної в ньому сфери застосування).

Особливим і важливим обов'язком адміністрації системи державного управління держави-члена є забезпечення в межах владних повноважень *належного та вчасного запровадження директив*, тобто правових актів ЄС, які за загальним правилом не мають безпосереднього застосування в державах-членах, хоча є юридично обов'язковими. Але директиви змушують здійснити дії та застосувати всі можливі механізми, які дана країна вважає необхідними для забезпечення виконання визначених в цьому акті цілей. Тому до завдань державних органів

віднесено транспозицію (перенесення) положень директив до національного правового порядку. Оскільки у ст. 288 Договору про функціонування ЄС обов'язок імплементації правових актів ЄС сформульований достатньо широко, не потрібно його обмежувати виключно правовою сферою. З положень директив, наприклад, виникають зобов'язання позанормативного характеру, такі як застосування відповідної адміністративної практики, інституційних структур чи здійснення дій матеріально-технічного характеру.

На практиці саме органи виконавчої влади відповідають за підготовку більшості проектів законодавчих актів щодо імплементації директив, які потім направляються до законодавчих органів. Належне виконання публічною адміністрацією функції імплементації має важливе значення, оскільки саме її ефективність безпосередньо свідчить про правильне виконання зобов'язань, які виникають із членства в ЄС.

2. Поява такого чинника, як європейська інтеграція, істотно вплинула на реформування країн Центральної та Східної Європи, зокрема Польщі, суть якої можна охарактеризувати таким твердженням: намір інтегруватись до ЄС визначив зовнішні, об'єктивні, та такі, що не піддаються обговоренням, критерії та стандарти функціонування системи державної адміністрації в країнах, які оголосили про такий намір. Усі ці країни обрала певну модель державного управління. Ця модель не описана у вигляді однієї простої структурно-функціональної схеми. Проте аналіз норм, процедур, стандартів та принципів, що складають цю модель, дозволяють досить чітко виокремити те, що є «європейським», від всього іншого.

Приведення публічної адміністрації до стандартів, які є обов'язковими для держав- членів ЄС, було необхідним елементом реалізації євроінтеграційної політики Польщі.

Копенгагенські критерії членства в ЄС вимагають від країни-кандидата на вступ змінювати свою публічну адміністрацію у двоякий спосіб: по-перше, через формулювання політичних вимог – щодо діяльності державних інституцій на

демократичних засадах, по-друге, через встановлення вимоги, що країна-кандидат повинна мати спроможність виконання зобов'язань, що виникають із членства в Союзі. Пізніше другим компонентом було розвинутий у так званих мадридських критеріях членства як адміністративна здатність країни-кандидата застосовувати *acquis* ЄС.

Механізм функціонування низки спільних політик Європейського Союзу вимагає перебудови національних інституцій у такий спосіб, щоб можна було ефективно реалізовувати заходи, які виникають під час здійснення співпраці з ЄС. Найбільш яскравими прикладами можуть слугувати регіональна політика та використання структурних фондів. У обох наведених випадках необхідно створити відповідні структури в рамках публічної адміністрації на регіональному та місцевому рівнях з тим, щоб, наприклад, ефективно використовувати кошти з Фонду згуртованості.

Польща є прикладом країни, в якій протягом останніх 20 років було здійснено радикальні зміни в усій системі державної адміністрації, причому це країна, реформаторські дії якої були тісно пов'язані реалізацією мети вступу до Європейського Союзу.

Польські реформи розпочались ще в 1989 році після підписання Угоди Круглого Столу між урядом і проурядовими політичними силами та опозицією, яку репрезентували представники «Солідарності». Перший етап реформ – це побудова тих інституцій, які необхідні для створення в Польщі демократичних політичної та соціальної систем. Деякі інституції були створені ще на стадії існування реального соціалізму в Польщі, – насамперед йдеться про Конституційний трибунал, Державний трибунал та Уповноваженого з прав людини. У центрі уваги перебувало створення нового середовища для функціонування інституцій (як існуючих, так і новостворених), покликаного слугувати втіленню норм демократичної держави. Важливим також була побудова такої демократичної політичної системи, в якій громадяни мали б гарантії реалізації їхніх прав та свобод.

**Політичні реформи стосувались:**

- запровадження повної свободи зібрань (у Польщі не існує інституту звернення про отримання згоди на публічні зібрання; організатор повинен лише повідомити відповідні органи влади про намір проведення зібрання; заборона можлива лише на підставах, визначених у законі);
- реалізації права на свободу об'єднання, що на практиці означало визнання свободи створення та діяльності політичних партій;
- визнання свободи преси та скасування цензури;
- заборона будь-яких форм дискримінації у питаннях обіймання державних посад та виконання публічних функцій;
- створення виборчої системи, яка б гарантувала рівність, загальність права обирати і бути обраним, та прозорість і чесність самого виборчого процесу (виборчої кампанії, голосування та обрахунків результатів виборів).

Створення всіх інституцій демократичного ладу дозволило Польщі стати членом Ради Європи. Реалізація низки ринкових перетворень у рамках так званої програми Бальцеровича дала також підставу для визнання Польщі країною з ринковою економікою і дозволило їй вступити до СОТ та Організації економічної співпраці та розвитку (в 1996 році). Усі ці зміни, здійснені протягом досить короткого часу (1990-1991), дали можливість через три роки після встановлення офіційних відносин Польщі з Європейськими Співтовариствами підтвердити наміри про готовність підписання Європейської угоди, яка надала Республіці Польща статус асоційованої країни, що має намір вступити до ЄС.

Політичну та інституційну складову копенгагенських критеріїв Польща фактично виконала ще до того моменту, поки вони були офіційно сформульовані. Звичайно, набагато складнішим було питання виконання економічних критеріїв, тобто створення стабільної ринкової економіки, здатної розвиватись та бути конкурентною на міжнародному ринку. Проте і цей критерій досить швидко було досягнуто в 1997 році, про що свідчив Висновок Європейської Комісії щодо заявки Польщі на вступ до ЄС1.

Оцінка з боку ЄС стану реалізації копенгагенських критеріїв спрямована на аналіз практики і не обмежується лише аналізом законодавства. Схвалення

відповідних нормативно-правових актів є лише формальною, попередньою умовою для розгляду питання про готовність країни до асоціації чи вступу до ЄС. Основний тягар зміщено в бік фактичного дотримання правих норм. А тому важливо не стільки існування певної інституції, передбаченої законодавством, певних норм в актах законодавства, як те, яким чином вони реалізуються. Важливо, щоб громадянин мав право на справедливий суд, але ще важливішим є те, чи він може реально сподіватись на справедливий розгляд свого питання в судовому порядку, і як довго він триває.

При побудові демократії суспільна увага в країнах, що здійснюють реформи, концентрується на дотриманні демократичних принципів, таких як свобода діяльності політичних партій та громадських об'єднань, захист прав етнічних меншин, відсутність дискримінації з політичних, етнічних, культурних причин. Проте для ЄС дотримання цих засад є чимось очевидним, а тому істотним елементом оцінки є *стабільність демократії* та те, чи забезпечує функціонування демократичної системи *ефективне управління*. Найбільш синтетичний вираз цього підходу сформульований у Висновку Європейської Комісії щодо заявки Польщі на вступ до ЄС: «Польща демонструє характерні риси демократії з стабільними інституціями, що гарантують верховенство права, права людини, повагу та захист меншин»<sup>2</sup>. У Періодичному звіті про просування Польщі на шляху до членства в Європейських Співтовариствах від 1998 р. зазначалося: «Політичні інституції Польщі продовжують функціонувати належним чином в умовах стабільності, включаючи співіснування виконавчої гілки та президента. Ця стабільність була консолідована з набуттям чинності нової Конституції 17 жовтня 1997 року».

### **Статус державної служби**

Необхідно радикально змінити статус державних службовців для забезпечення результативності державного управління та розвитку відповідної адміністративної здатності перед вступом до ЄС. Реалізація законодавства, прийнятого в 1996 році, не дала бажаних результатів. На посаду державних службовців було призначено незначну кількість осіб з моменту створення

корпусу державної служби, переважна більшість зберегли статус працівників державного управління.

Внесення змін до закону, який спрямований на покращення існуючої ситуації, знаходяться на обговоренні. Проект Закону «Про державну службу» від 1998 року мав на меті створення відкритої, конкурентної кар'єрної системи для того, щоб замінити Закон «Про працівників бюджетної сфери» від 1982 року та Закон «Про державну службу» від 1996 року. Це запровадить два нових шаблі у корпусі державної служби із застосуванням конкурсного екзамену для набуття статусу державного службовця. Основним занепокоєнням в процесі реалізації закону буде забезпечення рівних можливостей доступу до державної служби на відкритій та незалежній основі з метою збереження плинності системи управління на кілька років вперед. Питання оплати праці також віднайшло своє вирішення в законопроекті від 1998 року та потребуватиме подальшої уваги в наступні роки з тим, щоби забезпечити залучення та збереження кваліфікованих службовців».

### **Принципи публічної адміністрації SIGMA**

SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management, українською Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) є спільною ініціативою Європейського Союзу та Організації з економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР).

Грунтуючись на досвіді надання країнам-кандидатам на вступ до ЄС сприяння в реформі публічних адміністрацій, SIGMA розробила документ «Принципи публічної адміністрації», який визначає яким чином принцип доброго управління (good governance) повинен втілюватися у практичній площині, а також встановлює основні вимоги, яких повинні дотримуватися країнами в процесі інтеграції до ЄС.

Документ включає *50 принципів*, щоб об'єднані у *шість розділів*.

Нижче наведено український переклад короткої версії документу. З повною версією, що містить детальний опис та обґрунтування кожного принципу, можна ознайомитися на сайті SIGMA

Література:

1. European Commission. Agenda 2000 – Commission Opinion on Poland's Application for Membership of the European Union. DOC/97/16, Brussels, 15 July 1997.
2. European Commission. 1998 regular report from the Commission on Poland's progress towards accession, p. 9.
3. European Commission. 1998 regular report from the Commission on Poland's progress towards accession, p. 10.
4. SIGMA. Principles of Public Administration.  
<http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>.