

Секція 3

Удосконалення правових засад публічного управління в контексті європейської інтеграції України

Олександр АКИМОВ

*к. держ. упр., доцент, начальник відділу
правового забезпечення*

Національної служби посередництва і примирення

Людмила АКИМОВА

*к. е. н., доцент, доцент кафедри фінансів
та економіки природокористування НУВГП*

ПРАВОВІ ПРИНЦИПИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Позиціонування України як демократичної держави, що обрала європейський вектор розвитку і стратегічний курс на здійснення глибоких структурних перетворень у всіх сферах суспільно-політичного й соціально-економічного життя, обумовлює важливість вивчення сучасного досвіду європеїзації публічного управління та державної служби зокрема.

Поглиблення процесу адаптації публічного управління України до стандартів ЄС ставить на порядок денний питання своєчасного аналізу, оцінки та прогнозування впливу процесу європеїзації на державну службу України з метою врахування його основних тенденцій та коригування стратегії і тактики внутрішніх реформ.

Ефективне державне управління передбачає здатність держави розробляти та втілювати дієву державну політику в ключових сферах життєдіяльності суспільства, надавати адміністративні послуги, забезпечувати добробут та соціальних захист громадян, конкурентоспроможність країни та економічне зростання.

Якість державного управління відіграє фундаментальну роль у процесі європейської інтеграції, виступаючи рушієм реформ, необхідних для досягнення відповідності критеріям членства в ЄС. Система державного управління, яка існує на сьогодні в Україні, незважаючи на неодноразові спроби її реформування, має рудименти командно-адміністративної системи управління, що ґрунтується на надлишковій централізації повноважень і функцій. Основними причинами такого стану є відсутність політичної волі правлячої еліти до зміни цієї системи та фрагментарний підхід до реформування (спроби точкових змін). Нереформована система державного управління є одним із джерел корупції, зумовлює низькі міжнародні рейтинги та

конкурентоспроможність України. Реформа державного управління є однією з найважливіших горизонтальних реформ, оскільки виступає передумовою для реалізації ефективних галузевих і секторальних політик та основою для застосування законодавства, наближеного до права ЄС.

Реформа державного управління має стати відповіддю на потребу суспільства в ефективних, відповідальних і відкритих органах державного управління, а відтак в належному урядуванні. *Метою реформування державного управління є визначення та посилення загальної управлінської та адміністративної спроможності державного апарату на основі принципів належного врядування та кращого досвіду держав – членів ЄС, перетворення його на ефективний інструмент безперервного і стійкого розвитку України.*

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*) [1].

Зasadничим принципом співвідношення Європейського Союзу та його держав-членів є інституційна автономія останніх. Вона передбачає незалежність держав-членів у формулюванні 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» [2].

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].

Таким чином можемо констатувати, що право ЄС також не втручається в конституційні засади розподілу повноважень між окремо взятими рівнями адміністрації державного управління. З цього випливає, що для оцінки дотримання права ЄС певною державою-членом ЄС не є важливим, наприклад, чи державні органи / органи місцевого даної країни мають достатні повноваження і те, які завдання виконують ці органи. У будь-якому разі, якщо саме ці причини призвели до порушення права ЄС, то відповідальним за це визнається держава-член Європейського Союзу як суб'єкт міжнародного права. Відповідно до законодавства ЄС саме держави, а не їх органи, є суб'єктами права, на які покладено обов'язок його правильної імплементації та застосування.

Враховуючи викладене, можемо зробити висновок, що належне виконання зобов'язань, які виникають з положень права ЄС, вимагає відповідної координації дій у межах цілої системи державного управління держави-члена ЄС. Для того, щоб досягнути очікуваного стандарту в цій сфері, потрібно забезпечити високий рівень навичок державних службовців, службовців місцевого самоврядування та інших фахівців, а також забезпечення імплементації і застосування законодавства ЄС шляхом створення відповідних процедур і механізмів, що дають можливість отримувати необхідну інформацію та завчасно коригувати помилки, що можуть виникнути в даному процесі.

Список використаної літератури

1. Договір про функціонування Європейського Союзу, ст. 39 і ст. 124. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_710.
2. Рішення у справі 51-54/71 International Fruit Company (European Court Reports, 1971, р. 1107). – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/>
3. Рішення Суду ЄС у справі 14/83 von Colson та Kamann (European Court Reports, 1984, р. 1891). – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/>

Олександр АКИМОВ

к.держ.упр., доцент, начальник відділу правового забезпечення Національної служби посередництва і примирення

Людмила АКИМОВА

к.е.н., доцент, доцент кафедри фінансів та економіки природокористування НУВГП

РОЗВИТОК СТАНДАРТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

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, незважаючи 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