

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](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

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 [1].

Сукупність згаданих вище факторів призвела до появи так званого «Європейського адміністративного простору» (далі – ЄАП) (European Administrative Space), який, головним чином, стосується питання інституційних рамок, процесів, загальних адміністративних стандартів та принципів функціонування державної служби. Європейський адміністративний простір (ЄАП) складається із спільних стандартів для здійснення управління, які визначаються законом і запроваджуються через систему заходів, процедур та механізмів підзвітності. Хоча ЄАП не є складовою *acquis* ЄС, країни-кандидати повинні опиратись на них при реформуванні своїх адміністративних систем [2].

На сьогодні Європейським Союзом накопичено великий досвід реформування та вдосконалення державного управління та державної служби, хоча сфера державного управління не підпадає під регулювання *acquis communautaire*. Надбання у сфері організації державного управління та державної служби переважно має вигляд «м'яких» стандартів – Білих книг та комунікацій Європейської Комісії, рекомендацій конференцій міністрів, відповідальних за питання державного управління та/чи голів департаментів державних служб; воно узагальнено у формі принципів та вимог до організації державного управління в численних публікаціях і дослідженнях, що з'являлися напередодні розширення.

Процес інтеграції України до європейського адміністративного простору, що розпочався і триває, передбачає, серед іншого, повномасштабне реформування правової системи на основі принципів та стандартів, що сформувалися на загальноєвропейському рівні. Зокрема, розпочаті в Україні адміністративна та судова реформи, створення в Україні системи адміністративних судів, розробка нормативної бази регулювання адміністративного судочинства відбуваються із врахуванням у цих процесах міжнародних стандартів, окремих теоретичних положень правової доктрини та позитивного практичного досвіду зарубіжних держав.

Для процесів європейської інтеграції актуальності набувають знання, вміння та навички які допомагають виконувати зобов'язання, які держава взяла на себе, обравши шлях євроінтеграції; дозволяють національним державним службовцям бути активними гравцями в Брюсселі

(наприклад, знання процедур і протоколу, розвинуті навички спілкування, вміння вести переговори, переконувати; лідерські навички, здатність впливати на процес прийняття рішень та вироблення політики в ЄС); сприяють виконанню і дотриманню правових норм ЄС тощо.

Отже, у процесі формування систем врядування в Європі великого значення отримав територіальний фактор. Розподіл влади в межах національної держави і географічний поділ влади між рівнями урядування і в їхніх межах пов'язані між собою. З цим пов'язані ключові принципи формування політики щодо адміністративно-територіальних одиниць – принципи децентралізації та регіоналізації, адже демократія може бути реалізована тоді, коли місцева та регіональна сфери державно-управлінської діяльності ґрунтуються на демократичних засадах. Приймаючи на себе відповідальність за політичне будівництво громадянин може ідентифікуватися зі своєю місцевою чи регіональною сферою, що є суттєвим елементом легітимності держави. З цієї точки зору регіоналізація та децентралізація сприяють побудові демократичної організації держави в цілому, й водночас виступають основою державно-управлінської діяльності. Водночас, ідея субсидіарності і децентралізації, перш за все, на базовому рівні управління – рівні регіону – належить до сучасних здобутків європейських держав, і недаремно саме ці принципи Рада Європи та Європейський Союз запропонувала для реалізації у вигляді правових норм. Безумовно, кожна країна-член здійснила свою концепцію регіоналізації та децентралізації, але важливо, які правові форми регіоналізації та децентралізації застосовуються на практиці, як вони себе виправдали. Нині існуючі у Західній Європі системи державно-управлінської діяльності склалися внаслідок розвитку національної держави, демократизації, урбанізації та інших потреб сучасного демократичного суспільства, що корінням сягають основ колишніх феодальних або імперських порядків. Засновані на феодальних відносинах системи склалися із самобутніх територіальних одиниць, у той час як імперські системи характеризувалися адміністративними структурами, безпосередньо призначуваними із центру.

Управлінська структура у країнах ЄС все більше адаптується до вимог процесів децентралізації, встановлення партнерських відносин і прийняття ініціатив «знизу». Проте центральні уряди зберігають за собою ключову роль у тій частині, що ставиться до стимулювання регіонального розвитку. У країнах, що приєднуються, важливим питанням стала необхідність покласти відповідальність за проведення регіональної євроінтеграційної політики на визначений урядовий орган. Таким чином, у центрі уваги знаходяться питання координації, як на міжвідомчому, так і на неурядовому рівні. Однаковою мірою, інтеграційний досвід, що існує у європейських країн, важливо дослідити та впровадити в управлінську практику владних структур України з метою значного удосконалення співробітництва України та ЄС.

### Список використаної літератури

1. Хартія основоположних прав ЄС – Режим доступу: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_524). – Назва з екрану.
2. European Principles of Public Administration, Sigma Papers: No. 27, Paris, OECD, 1998.
3. Конвенція та окремі рішення Європейського суду з прав людини. – Режим доступу: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_004). – Назва з екрану.

#### **Людмила АКІМОВА**

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

#### **Іван РИБАК**

*магістр державного управління,  
Народний депутат України,  
Голова підкомітету Верховної Ради України  
з питань державного моніторингу  
навколишнього природного середовища  
Комітету Верховної Ради України з питань екологічної  
політики, природокористування та ліквідації  
наслідків Чорнобильської катастрофи*

### **ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНСТИТУЦІЙНИХ СИСТЕМ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

Влада та система державного управління є особливою частиною процесу інтеграції до Європейського Союзу, оскільки не існує однозначних та жорстких норм, які визначають модель адміністрації державного управління, яка повинна бути запроваджена країнами-кандидатами. До держав-членів ЄС застосовуються так звані «вимоги про виконання». Держави-члени повинні бути здатними реалізовувати європейські законодавство та політики у своїх країнах. З цього погляду держави-члени є взаємозалежними. Рівномірне функціонування Європейського Союзу в цілому та інтереси окремо взятих держав-членів залежать від адміністративної здатності кожної країни. Фактично «уряд ЄС» по своїй суті є ланцюгом національних урядів та адміністрацій державних органів. І цей ланцюг настільки сильний, наскільки є сильною найслабша його складова.

Європеїзація національних правових систем та державних органів здійснюється різними способами, з яких лише деякі передбачають безпосередній вплив правових актів, прийнятих на рівні ЄС. Розрізняють три моделі європеїзації національних інституційних систем: а) механізм інституційного підлаштування: ЄС, реалізуючи свою політику, окреслює конкретні інституційні вимоги, до яких повинна підлаштуватися кожна

держава-член Європейського Союзу; ЄС визначає інституційну модель у даній сфері; б) механізм зміни внутрішньонаціональної структури шансів і можливостей (зміна умов гри): право ЄС спричиняє зміни в розподілі засобів та повноважень між національними «акторами», що в результаті порушує існуючу інституційну рівновагу та вимушує до трансформації системи інституцій; в) механізм зміни переконань та очікувань суспільних акторів: це фактично «найслабший» механізм, оскільки європейська політика не диктує ані конкретних інституційних розв'язань, ані не вимушує до зміни інституційного підґрунтя стратегічної взаємодії, а призводить до трансформації інституційної системи внаслідок зміни ставлення суспільних акторів до певних аспектів реальності. Цей механізм базується на логіці пізнання [1].

Поєднання названих вище трьох механізмів можна віднайти в будь-якій сфері європейської політики. Однак існує тенденція до пов'язування окремих механізмів з певними політиками Європейського Союзу. Тому безпосередність інституційного впливу є домінуючою характеристикою нових політик, що регулюють ЄС, які спрямовані на обмеження або ліквідацію негативних внутрішніх наслідків ринкової діяльності: охорона навколишнього середовища, охорона здоров'я і безпека праці, захист споживачів, деякі аспекти соціальної політики. В цих сферах політики ЄС спрямовані на заміщення локальних, внутрішньонаціональних інституційних розв'язань уніфікованими моделями ЄС. У літературі такий підхід називають позитивною інтеграцією [2].

На відміну від наведеної вище ситуації, у сфері «старих» регуляторних політик маємо справу з так званою негативною інтеграцією, яка в цілому опирається на другий механізм, описаний вище [3]. Старі регуляторні політики займаються «створенням ринку»: визначають доступ до ринку, діяльність на ринку, встановлюють норми відповідного функціонування ринків. Загалом вони зорієнтовані на лібералізацію та дерегуляцію з метою забезпечення належного функціонування Внутрішнього ринку ЄС. Тому їх основним завданням є заборона, спрямована проти всіх регулювань на національному рівні, які б могли створювати бар'єри для вільного переміщення товарів та послуг. Наприклад, заборона застосування обмежень у торгівлі товарів, приводить до можливості вільного експорту товарів на інші ринки, а з другої сторони, необмеженого імпорту з інших ринків, запроваджує істотні зміни в механізмах прийняття економічних рішень національними виробниками товарів. Внаслідок такої зміни структури «ринкових шансів і можливостей» відбудуться інституційні зміни в даній сфері як з боку виробників та продавців товарів, так і з боку державних органів, що займаються здійсненням нагляду та контролю за цією частиною ринку та відповідних суспільних відносин. А отже вплив на формат державних органів відбувається опосередковано за допомогою механізму «регуляторної конкуренції»: Внутрішній ринок, який розширюється,