

Державне управління в контексті європейської інтеграції

Київ

2015

Зміст

Я. Гонціяж
Державне управління в контексті європейської інтеграції

Цю публікацію було створено за підтримки Європейського Союзу. За зміст публікації повну відповідальність несе ГО "Лабораторія законодавчих ініціатив". Зміст публікації не є відображенням офіційної позиції Європейського Союзу

Проект "Рада за Європу" має на меті підвищення рівня знань про ЄС, зокрема про впровадження Угоди про Асоціацію та співпрацю між Україною та ЄС, серед народних депутатів України та представників місцевого самоврядування шляхом проведення серії семінарів-круглих столів та інших заходів.

Європейський Союз об'єднує 28 країн-членів, які вирішили поступово об'єднати свої знання, ресурси та долі. Протягом 50 років свого розширення вони разом побудували простір стабільності, демократії та сталого розвитку, водночас утворюючи культурне розмаїття, толерантність та індивідуальні свободи.

Європейський Союз прагне розділити свої досягнення та цінності з країнами та людьми за межами своїх кордонів

© Автор-укладач: Я. Гонціяж
© Редактор: Р. Хорольський

© ГО "Лабораторія законодавчих ініціатив"

Вступ	4
1. Поняття публічної адміністрації в праві (acquis) ЄС	5
2. Вимоги до членства у Європейському Союзі	8
3. Формування стандартів державного управління у Європейському Союзі	10
4. Європейський адміністративний простір	12
4.1. Моделі європеїзації національних інституційних систем	12
4.2. Юридичні механізми забезпечення передбачуваності адміністративних дій та управлінських рішень	13
4.3. Основні принципи європейського адміністративного права	16
5. Виклики для публічної адміністрації, спричинені європейською інтеграцією	17
6. Реформа державного управління в Польщі в контексті європейської інтеграції	18
Додаток. Принципи публічної адміністрації SIGMA	23

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.

1. Поняття публічної адміністрації (державного управління) в праві (acquis) ЄС

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.

Засадничим 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.

¹ Ці терміни використані, зокрема, у ст. 39 і ст. 124 Договору про функціонування Європейського Союзу.

² Рішення у справі 51-54/71 *International Fruit Company* (European Court Reports, 1971, p. 1107).

Поняття *acquis* ЄС

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 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. Важливою частиною *acquis* ЄС є прецедентне право Суду ЄС.

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 посилення на відсутність компетентного чи здатного до ефективного функціонування в даній сфері національного органу з метою виправдання неправильного застосування асquis 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 за-

стосовувати тільки такі вирішення, 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»¹.

¹ Рішення Суду ЄС у справі 14/83 von Colson та Kamann (European Court Reports, 1984, p. 1891).

Принцип щирої співпраці (*sincere cooperation*) в установчих договорах ЄС

Стаття 4 Договору про Європейський Союз передбачає:

«3. Згідно з принципом щирої співпраці Союз та держави-члени, за повної взаємної поваги, сприяють один одному у виконанні завдань, які впливають з Договорів [якими засновано Союз].

Держави-члени вживають будь-які доречні заходи, загальні або конкретні, щоб забезпечити виконання зобов'язань, що виникають з Договорів або впливають з актів інституцій Союзу.

Держави-члени повинні сприяти досягненню завдань Союзу й утримуються від будь-якого заходу, що може поставити під загрозу досягнення цілей Союзу».

Текст чинної статті 4 Договору про Європейський Союз завжди слугував для Суду ЄС джерелом натхнення при постановленні принципово важливих для успіху європейської інтеграції рішень, що зобов'язували держав-членів ЄС добросовісно дотримуватися взятих зобов'язань за установчими договорами ЄС на засадах верховенства права.

Важливий принцип, сформульований у частині 3 статті 5 Договору про ЄС, що визначає відносини між ЄС та його державами-членами, – принцип субсидіарності (допоміжності). Він запроваджує засади рівноваги повноважень Європейського Союзу та його держав-членів. Згідно із вказаним положенням, «відповідно до принципу субсидіарності у сферах, що не належать до його виключної компетенції, Союз діє лише якщо та у такому обсязі, в якому держави-члени не можуть належним чином досягти цілей запропонованого заходу на центральному, регіональному або місцевому рівнях, а натомість це краще здійснити на рівні Союзу з огляду на масштаби або результати запропонованих заходів.» Також у частині 4 статті 5 Договору про ЄС дано визначення принципу пропорційності: «Будь-які дії Європейського Союзу не повинні виходити за межі того, що є необхідним для досягнення цілей цього Договору».

Стаття 5 не стосується інституційних механізмів у державах – членах ЄС. Цей принцип є визначенням бажаного з точки зору права ЄС поділу повноважень між державами-членами та Європейським Союзом у сферах, які не є чітко вираженою прерогативою повноважень ЄС або, навпаки, держав-членів. Принцип субсидіарності поширюється лише на питання, які не віднесені до виключних повноважень ЄС.

Обов'язок виконання зобов'язань за установчими договорами, а також тих, які виникають із законодавства ЄС, завжди лежить, принаймні опосередковано, на самих державах-членах ЄС. Країни ЄС повинні забезпечити повну та відповідну імплементацію і застосування норм законодавства ЄС. Відповідно до рішень Суду ЄС, описаний вище обов'язок виконання зобов'язань, які виникають із членства в ЄС, стосується всіх держав-членів незалежно від їх внутрішньої організації.

Законодавство ЄС прямо не втручається в конституційні норми держав-членів. Згідно з ч. 2 ст. 4 Договору про ЄС «Союз поважає рівність держав-членів перед Договорами, а також їх національні особливості, притаманні їхнім основним політичним і конституційним структурам, включаючи ті, що стосуються місцевого самоврядування».

Водночас держави-члени повинні на конституційному рівні дотримуватися основних

засад (цінностей), на яких засновано Європейський Союз. Такі цінності визначені в статті 2 Договору про Європейський Союз (повага до людської гідності, свобода, демократія, рівність, верховенство права, повага до прав людини, включаючи прав осіб, що належать до меншин), а деякі з них застосовуються у вигляді загальних принципів права ЄС. Окрім того, частина 3 статті 6 Договору про ЄС встановлює, що «основоположні права, як вони гарантовані Європейською конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод, і як вони впливають із конституційних традицій, спільних для держав-членів, становлять загальні принципи права Союзу».

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 застосування¹.

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.

¹ Коли Валонія, регіон Бельгії, яка є федерацією, не впровадила в передбачений термін положення Директиви 86/278, Європейська Комісія подала до Суду ЄС позов проти Бельгії, а не проти регіональних органів влади. У цій сфері право ЄС не помічає державних структур. З одного боку, органи федерації, регіональні ради чи інші місцеві органи не є сторонами Договору і тим самим безпосередніми адресатами зобов'язань в рамках Союзу, а з другого боку, держави-члени не можуть ухилитись від своїх зобов'язань шляхом делегування повноважень на нижчі адміністративні рівні.

2. Вимоги до членства у Європейському Союзі

Принципова можливість для європейських країн стати членами ЄС була визнана ще Римським договором 1957 року про створення Європейського економічного співтовариства¹. 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 рисах визначають вимоги до країн-кандидатів і поділяються на три групи: економічні, політичні та «членські». Документи ЄС не містять у

¹ Основні умови вступу до ЄС затверджені в статті 237 Римського договору (тепер це стаття 49 Договору про Європейський Союз в редакції Лісабонського договору).

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 званих «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 впроваджувати *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 б під сумнів можливість виконання зобов'язань, пов'язаних із членством в ЄС. Така програма, наприклад, реалізовувалася в Польщі².

² План дій щодо зміцнення адміністрації та судової гілки влади в Польщі, розроблений урядом Польщі у співпраці з Європейською Комісією, був схвалений Радою Міністрів Республіки Польща 16 квітня 2002 року.



3. Формування стандартів державного управління у Європейському Союзі

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.

Хартія основоположних прав Європейського Союзу

Хартія була схвалена Європейським Парламентом, Радою ЄС та Європейською Комісією у 2000 році. Згідно з ч. 1 ст. 6 Договору про ЄС, «Союз визнає права, свободи та принципи, закладені в Хартії основоположних прав Європейського Союзу від 7 грудня 2000 року зі змінами, внесеними у Страсбурзі 12 грудня 2007 року, що має однакову з Договорами юридичну силу».

Стаття 41. Право на належне управління

1. Кожна особа має право на те, щоб установи, органи, служби та агенції Союзу розглядали її справу неупереджено, справедливо та протягом розумного строку.
2. Це право охоплює:
 - (a) право кожної особи на те, що її заслухають, перш ніж вживати щодо неї будь-якого індивідуального заходу, що може на неї негативно вплинути;
 - (b) право кожної особи на доступ до своєї особової справи з дотриманням законних інтересів конфіденційності, професійної та комерційної таємниці;
 - (c) обов'язок адміністрації обґрунтовувати свої рішення.
3. Кожна особа має право на те, щоб Союз відшкодував будь-яку шкоду, завдану установами або їхніми службовцями під час виконання обов'язків, згідно з загальними принципами, спільними для законодавств держав-членів.
4. Кожна особа має право письмово звернутися до установ Союзу однією з мов Договорів та повинна отримати відповідь тією ж мовою.

Стаття 42. Право доступу до документів

Кожен громадянин Союзу, кожна фізична або юридична особа, яка проживає або має юридичну адресу на території держави-члена, має право доступу до документів установ, органів, служб та агенцій Союзу, відтворених на будь-якому носіїві.

Сукупність згаданих вище факторів призвела до появи так званого «**Європейського адміністративного простору**» (European Administrative Space), який, головним чином, стосується питання інституційних рамок, процесів, загальних адміністративних стандартів та принципів функціонування державної служби.

Європейський адміністративний простір (ЕАП) складається із спільних стандартів для здійснення управління, які визначаються законом і запроваджуються через систему заходів, процедур та механізмів підзвітності. Хоча ЕАП не є складовою асquis ЄС, країни-кандидати повинні опиратись на них при реформуванні своїх адміністративних систем¹.

¹ European Principles of Public Administration, Sigma Papers: No. 27, Paris, OECD, 1998.

4. Європейський адміністративний простір

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 реалізувати європейське 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.

4.1. Моделі європеїзації національних інституційних систем

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:

- *Механізм інституційного підлаштування:* ЄС, реалізуючи свою політику, окреслюють конкретні інституційні вимоги, до яких повинна підлаштуватися кожна держава-член Європейського Союзу; ЄС визначає інституційну модель у даній сфері.
- *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.

- *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 пізнання¹.

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

¹ C. Knill, D. Lehmkuhl, How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization. European Integration online Papers (EIoP), Vol. 3 (1999) No. 7.

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 вище³. 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 пивом, приводить до можливості вільного експорту пива на інші ринки, а з другої сторони, необмеженого імпорту з інших ринків, запроваджує істотні зміни в механізмах прийняття економічних рішень національними виробниками пива. Внаслідок такої зміни структури «ринкових шансів і можливостей» відбудуться інституційні зміни в

² F.W. Scharpf, Governing in Europe. Effective and Democratic. Oxford: Oxford University Press, 1999.

³ P. Taylor, The Limits of European Integration. London: Croom Helm, 1983.

даній сфері як з боку виробників та продавців пива, так і з боку державних органів, що займаються здійсненням нагляду та контролю за цією частиною ринку та відповідних суспільних відносин (наприклад, споживання алкоголю). А отже вплив на формат державних органів відбувається опосередковано за допомогою механізму «регуляторної конкуренції»: Внутрішній ринок, який розширюється, переміщення товарів, працівників і капіталу змушують національні адміністрації до покращання національного законодавства в такий спосіб, щоб воно не становило перешкоду для власних суб'єктів підприємницької діяльності і не знищувало їх конкурентоздатності на європейському ринку.

Третій із згаданих механізмів становить основу для так званої *скелетної інтеграції*, сутністю якої є створення перешкод для майбутньої сильнішої, обов'язкової позитивної або негативної інтеграції. У цьому механізмі мова йде насамперед про зміну способу розуміння в державах-членах певної проблеми, конкретне розв'язання якої в даному моменті неможливе, виходячи із відмінностей та різниці в підходах до вирішення даного питання. В такому випадку європейська політика спрямована на стимулювання та забезпечення підтримки загальних цілей європейських реформ шляхом зміни «політичного клімату» навколо проблеми, що повинна бути вирішена в майбутньому. Прикладом може бути політика, яка провадиться в секторі залізниць⁴.

⁴ C. Knill, D. Lehmkuhl, An Alternative Route of European Integration: The Community's Railway Policies. West European Politics 23(1) (2000). [European Integration online Papers (EIoP) 2(3) 1998.

4.2. Юридичні механізми забезпечення передбачуваності адміністративних дій та управлінських рішень

Замість чітко сформульованих норм існує певний набір критеріїв, що стосуються адміністративних процедур та проходження державної служби, яких повинні дотримуватись органи державної влади, щоб відповідати цінностям демократичного суспільства. Ці критерії складають сутність Європейського адміністративного простору, чий принципи повинні бути реалізовані кожною державою-членом ЄС. Як зазначалося раніше, право ЄС визначає виключно кінцеві результати діяльності національних державних органів та засади, якими вони повинні керуватись для досягнення

цілей. Тому ЄАП насправді створена не шляхом безпосереднього впровадження певних норм адміністративного права в кожній національній адміністрації, а шляхом послідовного застосування критеріїв результативності як органами контролю та аудиту Європейської Комісії, так і їх застосування в рішеннях Суду Європейського Союзу. Рішення Суду становлять реальне підґрунтя для трансформації національних систем державного управління і способів їх функціонування (детальніше про цю проблему в наступному розділі).

Європейський адміністративний простір побудований на таких засадах:

- надійність та можливість прогнозування (правова впевненість);
- відкритість та прозорість;
- відповідальність;
- ефективність та результативність.

Існує декілька принципів і механізмів адміністративного права, які спрямовані на забезпечення надійності та передбачуваності (також використовуються поняття правової впевненості або юридичної безпеки) адміністративних дій та управлінських рішень. Усі ці принципи мають на меті викоринення свавілля у вирішенні державних справ.

Верховенство права є багатостороннім механізмом забезпечення надійності та передбачуваності, який базується на принципі «управління згідно із законом». Сутність верховенства права полягає в тому, що органи державної влади повинні здійснювати свої функції та повноваження відповідно до чинного законодавства. Органи державної влади повинні приймати рішення, дотримуючись загальних правил і принципів та неупереджено ставлячись до будь-кого, хто підпадає під сферу їх повноважень. Слід зробити особливий наголос на нейтральності та узагальненості застосування такого підходу (принцип недискримінації). Органи державної влади ухвалюють рішення відповідно до затверджених процедур, а також у відповідності із тлумаченнями, виробленими в судовій практиці, не беручи до уваги жодні інші чинники. Верховенство права протидіє свавіллю (упередженості), тобто використанню владних повноважень у власних інтересах, кумівству та іншим відхиленням. Верховенство права вимагає чіткої ієрархії норм права, що застосовуються незалежними судами, а також передбачає, що органи державної влади не наділені повноваженнями здійснювати дії всупереч загальним правилам, затвердженим та оприлюдненим спеціальним нормативно-регулятивним рішенням.

Іншою засадою, що сприяє запровадженню принципу надійності та передбачуваності, є правовий принцип **пропорційності** (доцільності та відповідності). Він означає, що згідно із законом адміністративні дії повинні бути пропорційно вимогливими, тобто не можуть вимагати від громадян більше, ніж необхідно для досягнення мети. Принцип пропорційності схожий на принцип раціональності.

Пропорційність також означає, що незаконним є застосування певного законодавства у тих випадках, коли адміністративні дії можуть призвести до наслідків, не передбачених законом. Така ситуація може бути розцінена як зловживання адміністративними повноваженнями.

Один із принципів, що діє на підтримку «управління згідно із законом», є принцип **процедурної справедливості**. Згідно з цим принципом процедури повинні гарантувати акуратне та неупереджене застосування права та надавати увагу суспільним цінностям, таким як повага до людини та захист її честі і гідності. Конкретним застосуванням принципу процедурної справедливості є норма права, за якою права та інтереси жодної людини не можуть бути порушені без ознайомлення її з фактами та проблемами, які спричинили певні дії, та без врахування думки цієї особи згідно з існуючою процедурою. Правило заздалегідь повідомляти про адміністративні дії, що плануються, також пов'язане із дотриманням принципу справедливості.

Наступним принципом є **своєчасність** функціонування адміністрації. Затримки (уповільнення) у прийнятті органами державної влади рішень і здійсненні ними певних дій може викликати розчарування, недовіру або зашкодити як суспільним, так і особистим інтересам. Затримки можуть бути викликані нестачею ре-



сурсів або відсутністю політичної волі. Але досить часто вони спричинені неефективністю та некомпетентністю (низькою кваліфікацією) державних службовців. Норми права можуть допомогти у вирішенні цієї проблеми через чітке визначення часових меж, протягом яких поставлені завдання повинні бути виконані. З однієї сторони, відбір державних службовців на роботу на основі їх професійних якостей та заслуг, а з іншої – постійне підвищення рівня їх кваліфі-

кації, сприятиме зменшенню некомпетентності та забезпеченню надійності управління.

Професіоналізм та професійна доброчесність державної служби слугують опорою для забезпечення принципів надійності та передбачуваності державного управління. **Професійна доброчесність** державних службовців ґрунтується на поняттях неупередженості (відсутності необ'єктивного ставлення) та професійної незалежності. У сфері публічної адміністрації, упередженість означає наявність при оцінюванні ситуації схильності до прийняття певного рішення, що спричиняє невинуватене та несправедливе нехтування інтересами суспільства або порушення прав зацікавлених сторін. Правові положення, які забороняють державним службовцям брати участь у прийнятті рішень у справах, в яких вони зацікавлені або представляють інтереси третьої сторони, мають на меті зміцнити вагомість неупередженості.

Відкритість передбачає, що управління відкрите для зовнішньої перевірки, в той час як принцип прозорості допускає, що «зовнішній погляд» може просвітити управлінську структуру наскрізь з метою перевірки та нагляду. З одного боку, відкритість та прозорість дозволяють будь-кому, хто стикається із адміністративними діями, дізнатися, на основі чого вони впроваджуються; а з іншого – вони полегшують

органам, що здійснюють нагляд, проведення зовнішніх перевірок. Відкритість та прозорість є також необхідними інструментами забезпечення принципу верховенства права, рівноправності перед законом і підзвітності.

Якщо ми говоримо про **відповідальність**, то під нею ми розуміємо, що особа або орган влади повинні пояснити та обґрунтувати свої дії перед тими, хто цього вимагає. В адміністративному праві це означає, що кожний адміністративний орган повинен бути відпові-



дальним за свої дії та прийняті рішення перед іншими адміністративними, законодавчими або судовими органами. Згідно з принципом відповідальності, жоден орган не може бути звільнений від контролю та перевірок з боку інших органів. Існує багато механізмів звітності, серед них: судовий розгляд, оскарження до вищого адміністративного органу, розслідування омбудсмена, інспектування, здійснене спеціальною комісією або радою, та перевірка у парламентському комітеті. Відповідальність важлива, оскільки вона гарантує в державному управлінні дотримання таких цінностей, як ефективність, результативність, продуктивність та передбачуваність.

Для того щоб органи державної влади та місцевого самоврядування були підзвітними та здійснювали свої повноваження відповідно до закону та існуючих процедур, необхідно здійснювати нагляд. Мета нагляду – переконатись, наскільки органи державної влади та посадові особи виконують свої функції ефективно, результативно та своєчасно, дотримуючись принципів і процедур, встановлених нормативно-правовими актами. Іншими словами, нагляд здійснюється з метою дотримання принципу «управління згідно із законом», який є важливим інструментом захисту як суспільних інтересів, так і прав особистості.

Одним із критеріїв, за допомогою якого оцінюється відповідальність, є ефективність управлінської діяльності. Важливості та цінності ефективності як чиннику державного управління увага була надана зовсім недавно. Що стосується продуктивності, то це поняття виникло тоді, коли держава стала виробником і постачальником державних послуг. Сутність ефективності як управлінського вміння означає забезпечення найкращого співвідношення між задіяними ресурсами та отриманими результатами.

Результативність, що є спорідненою за змістом до ефективності, полягає у тому, щоб забезпечити успішність державного управління у досягненні цілей та вирішенні суспільних проблем, що були поставлені перед ним з боку уряду або визначені законодавством.

4.3. Основні принципи європейського адміністративного права

Європейський адміністративний простір, в основному, було створено за допомогою механізмів прецедентного права, тобто рішення Суду Європейського Союзу є основою для тлумачення правил та принципів адміністративного провадження на рівні ЄС і держав-членів Союзу. Якщо спробувати зробити витяг найбільш важливих внесків із справ, розглянутих у Суді ЄС, отримуємо такі основні принципи європейського адміністративного права:

- управління згідно із законом або принципом правової впевненості;
- тимчасові засоби судового захисту проти діяльності адміністративного органу;
- зобов'язання органів державної влади діяти відповідно до покладених на них завдань;
- принцип недискримінації;
- принцип пропорційності;
- захист легітимних очікувань;
- право бути вислуханим в процесі адміністративного провадження та право на належне провадження справи;
- право на дієву систему публічного управління, здатну ефективно реалізувати законодавство Союзу;
- обґрунтування доцільності адміністративних рішень;
- нагляд за функціонуванням державних органів та органів місцевого самоврядування, право оскарження адміністративних рішень у судах;
- своєчасність дій та рішень публічної адміністрації.

Застосування ЄАП не передбачає створення єдиних інституційних рамок для його реалізації. Правила та норми можна реалі-

зувати у різноманітний спосіб: основним питанням є наскільки вибрані шляхи забезпечують їх належне дотримання. Слід звертати увагу на загальні питання адміністративної юстиції та зокрема на право на оскарження адміністративних рішень. У деяких країнах це право реалізується за допомогою системи адміністративних судів, в інших – шляхом створення відповідних адміністративних апеляційних органів. Питання структури є другорядним, оскільки на перший план виходить інше: чи має громадянин достатньо гарантій ефективного вирішення своїх проблем незалежним та неупередженим органом у випадку, якщо орган державної влади порушує його законні права або інтереси? Навіть якщо відповідні інституції існують, держави-члени не захищені від ситуації, коли їх рішення можуть бути поставлені під сумнів: Суд ЄС при будь-якому розгляді справи перевіряє, наскільки рішення адміністративного чи апеляційного органу були справедливими, чесні та узгоджені з вимогами Хартії основоположних прав Європейського Союзу.



5. Виклики для державного управління, спричинені європейською інтеграцією

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 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.

6. Реформа державного управління в Польщі в контексті європейської інтеграції

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 другий компонент 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 підчас здійснення співпраці з ЄС. Найбільш яскравим 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), покликаною 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»². 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»³.

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 Ibid, p. 18.

3 European Commission. 1998 regular report from the Commission on Poland's progress towards accession, p. 9.

Партнерство заради членства

Партнерство заради членства – документ, на підставі якого ЄС надавав підтримку країнам-кандидатам у процесі їх вступу до ЄС. Загальною юридичною підставою прийняття партнерств для кожної з країн-кандидатів слугував Регламент Ради № 622/98¹.

У випадку Польщі перше «Партнерство заради членства» було затверджене Рішенням Ради ЄС у 1998 році. У 1999 і 2002 роках цей документ викладався в новій редакції, щоб відобразити нові потреби Польщі у проведенні євроінтеграційних реформ. Кожне Партнерство заради членства складалося з таких розділів:

- 1) цілі;
- 2) принципи;
- 3) пріоритети та проміжні цілі;
- 4) програмування;
- 5) обумовленість;
- 6) моніторинг.

¹ Council Regulation (EC) No 622/98 of 16 March 1998 on assistance to the applicant States in the framework of the pre-accession strategy, and in particular on the establishment of Accession Partnerships. Official Journal, L85, 20.03.1998, p. 1-2.

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».¹

¹ European Commission. 1998 regular report from the Commission on Poland's progress towards accession, p. 10.

Оцінки та поради Європейської Комісії в сфері державної адміністрації протягом реалізації документу «Партнерство заради членства»¹ насамперед стосувались підвищення ефективності адміністрації та її професіоналізму, оскільки ефективна реалізація

європейських принципів та норм, належне застосування стандартів на національному рівні є найважливішою умовою дієвого функціонування ЄС як цілісної системи, а для держав-членів є ключовим інструментом для отримання всієї можливої користі від належності до Союзу.

¹ Council Decision 98/260/EC of 30 March 1998 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Republic of Poland. Official Journal, L121, 23.04.1998, p. 6-10.

Оцінка Європейською Комісією реформи державної служби Польщі в контексті вступу до ЄС

Щоб представити логіку оцінок та порад, наведемо ще одне оригінальне твердження з Періодичного звіту про просування Польщі на шляху до членства в Європейських Співтовариствах від 1998 р.:

«Партнерство заради членства поставило вимогу звернути подальшу увагу на забезпечення рівного доступу до державної служби як середньостроковий пріоритет. ...

З точки зору підготовки Польщі до членства в Європейському Союзі найважливіше значення мали наступні реформи, проведені в сфері державного управління (див. табл. нижче):

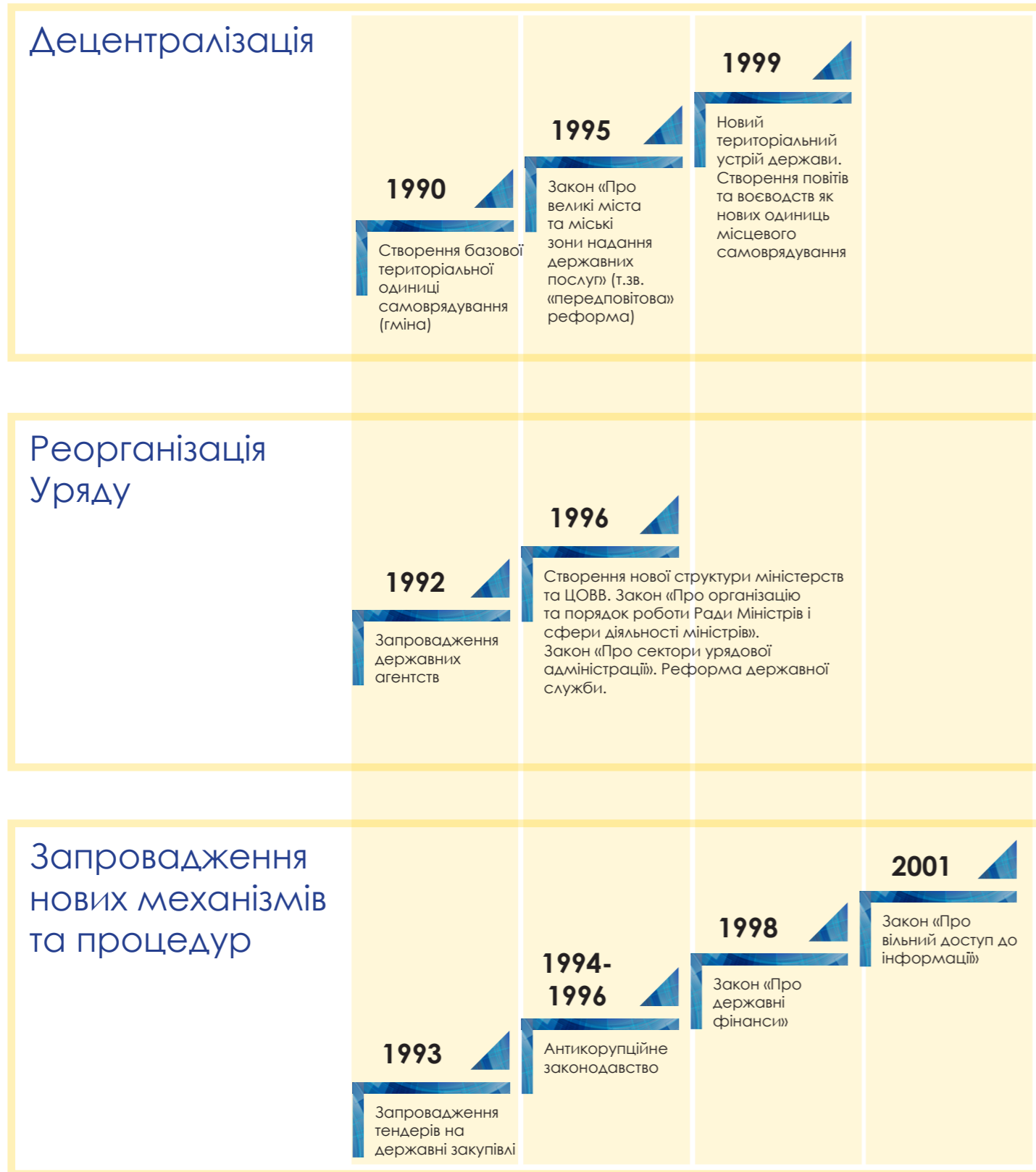
- Децентралізація повноважень, відповідальності та засобів органів виконавчої влади, в результаті якої значна частина завдань виконується трьохрівневою системою органів місцевого самоврядування (гміна, повіт, воєводство). Їх виконавчі органи обираються місцевими громадами, вони наділені власним майном та розпоряджаються незалежним бюджетом, окремим від державного бюджету. Органи місцевого самоврядування виконують всі критерії, визначені Європейською Хартією самоврядування для того, щоб визнаватися «справжнім» самоврядуванням. Це дозволяє їм бути повноправними партнерами для відповідних європейських інституцій.

- Реформа центральних органів виконавчої влади призвела до ліквідації більшості галузевих міністерств та створення на їхньому місці функціональних міністерств. Ця реформа також змінила модель функціонування міністерств, які сконцентрували свою діяль-

ність на функціях планування та стратегічного управління, опрацювання регулювань і здійснення моніторингу соціально-економічних процесів. Міністерства були виключені з процесів операційного керівництва організаціями та установами, які виробляють публічні блага, державними підприємствами і т.ін. Одночасно створено систему виконавчих агентств, які на замовлення уряду виконують публічні завдання у сфері регулювання ринків та управління майном. Було здійснено реформу державної служби, створюючи підґрунтя для зміни способу функціонування державних інституцій у напрямку забезпечення їх аполітичності та професійності.

- Створено низку інституцій процедурного характеру, які мають на меті підвищення якості функціонування державних органів та збільшення публічного контролю за їх діяльністю. Потрібно згадати такі питання як система державних закупівель, доступ до публічної інформації та стандарти відкритості діяльності органів публічної адміністрації. Також від початку 1980-х років у Польщі функціонують адміністративні суди, що значною мірою призвело до встановлення високих стандартів адміністративної юстиції.

Етапи проведення реформи державного управління в Польщі (1990 – 2001 рр.)



Додаток

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).

Ґрунтуючись 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'єднати 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 SIGMA¹.

¹ SIGMA. Principles of Public Administration. <http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm>.

Принципи публічної адміністрації SIGMA (листопад 2014 р.)

1. Стратегічні рамки реформування державного управління

Ключова вимога: створене керівництво реформою державного управління, а стратегічні рамки передбачають основу для реалізації заходів з реформування, які мають чіткі пріоритети і послідовність, узгоджені з фінансовим станом Уряду.

Принцип 1.	Уряд розробив та затвердив ефективний порядок денний реформи публічної адміністрації, який спрямований на подолання ключових викликів.
Принцип 2.	Реформа державного управління має мету, очікувані результати визначені та регулярно підлягають моніторингу.
Принцип 3.	Реформа державного управління має необхідне фінансове забезпечення. Ключова вимога: Керівництво реформою публічної адміністрації уможливорює реформи, пов'язані з керуванням і спрямуванням, встановлює відповідальність за реалізацію і забезпечує професійне адміністрування, необхідне для реалізації реформ.
Принцип 4.	Наявні надійні та дієві структури координації як на політичному, так і на адміністративному рівні для керування процесом впровадження реформи.
Принцип 5.	Єдиний координаційний центр реформи наділений відповідними повноваженнями та необхідними ресурсами для управління реформами; залучені інституції мають чітку підзвітність та спроможність впроваджувати реформу.

2. Вироблення і координація державної політики

Ключова вимога: центр урядових інституцій виконує усі функції, критично необхідні для добре організованої, узгодженої та компетентної системи здійснення державної політики.

Принцип 1	Центр урядових інституцій виконує усі функції, критично необхідні для добре організованої, узгодженої та компетентної системи здійснення державної політики.
Принцип 2	Встановлені чіткі горизонтальні процедури управління національним процесом європейської інтеграції, їх дотримання забезпечується через координацію відповідальним органом. Ключова вимога: планування політики гармонізоване, узгоджене з фінансовим станом Уряду і забезпечує, що Уряд здатен досягати своїх цілей.
Принцип 3	Наявне гармонізоване середньострокове планування політики з чіткими цілями для усього Уряду, яке узгоджене з бюджетним плануванням; секторальні політики відповідають цілям Уряду та узгоджуються з середньостроковим бюджетним плануванням.
Принцип 4	Наявне гармонізоване середньострокове планування усіх процесів, пов'язаних з європейською інтеграцією, яке є інтегроване в планування внутрішньої політики.
Принцип 5	Постійний моніторинг роботи Уряду уможливорює його підзвітність громадськості та забезпечує спроможність Уряду досягати своїх цілей. Ключова вимога: рішення уряду і законодавство є прозорими, юридично узгодженими і доступними для громадськості; робота Уряду контролюється парламентом.
Принцип 6	Урядові рішення готуються у відкритий спосіб, базуються на професійних думках адміністрації та ґрунтуються на нормах права.
Принцип 7	Діяльність Уряду є підконтрольною парламенту. Ключова вимога: розроблення політики та законодавства, що є інклюзивним та ґрунтується на фактичних даних, дозволяє досягати намічені цілі політики.
Принцип 8	Організаційна структура, процедури та штатна структура міністерств забезпечує, щоби розроблені політики та законодавство могли бути впровадженими та відповідали цілям Уряду.
Принцип 9	Процедури та інституційне забезпечення європейської інтеграції становлять невід'ємну частину процесу розробки політики та забезпечують вчасну транспозицію acquis.
Принцип 10	Процес розробки політики та підготовки проектів правових актів ґрунтується на фактичних даних, а оцінка їх впливу регулярно здійснюється міністерствами.
Принцип 11	Розробка політик та законодавства відбувається в інклюзивний спосіб, що забезпечує участь громадськості та дозволяє координаційні заходи в рамках Уряду.
Принцип 12	Законодавство є послідовним за структурою, стилем та мовою; вимоги до розробки проектів актів послідовно дотримуються міністерствами; законодавство є доступним для громадськості.

3. Державна служба і управління людськими ресурсами

Ключова вимога: сфера державної служби чітко визначена і дотримується на практиці таким чином, щоб були наявними політико-правові рамки та інституційна структури для професійного державної служби.

Принцип 1	Сфера відповідальності державної служби є доречною, чітко визначеною та застосовується на практиці.
Принцип 2	Встановлені політико-правові рамки для професійної та цілісної державної служби, її інституційні рамки роблять можливими сталі та ефективні практики управління людськими ресурсами в усій державній службі. Ключова вимога: Професіоналізм державної служби забезпечується добрими управлінськими стандартами і практиками управління людськими ресурсами.
Принцип 3	Вступ на державну службу та просування по службі відбувається на основі особистих досягнень та рівного доступу, визначені чіткі критерії переведення на нижчу посаду чи припинення служби.
Принцип 4	Виключений прямиий або непрямиий політичний вплив на керівні посади державної служби.

3. Державна служба і управління людськими ресурсами

Ключова вимога: сфера державної служби чітко визначена і дотримується на практиці таким чином, щоб були наявними політико-правові рамки та інституційна структури для професійного державної служби.

Принцип 5	Система оплати праці ґрунтується на класифікації посад, є справедливою і прозорою.
Принцип 6	Професійний розвиток державних службовців включає оцінку результатів діяльності, регулярне навчання, мобільність і кар'єрне зростання на основі об'єктивних і прозорих критеріїв і заслуг.
Принцип 7	Встановлені заходи щодо дотримання етики, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі.

4. Підзвітність

Ключова вимога: встановлені належні механізми забезпечення підзвітності органів державного управління, у тому числі відповідальності та прозорості.

Принцип 1	Загальна організація центральних органів виконавчої влади є раціональною, відповідає належним політикам і правилам та передбачає належну внутрішню, політичну, судову, соціальну та незалежну підзвітність.
Принцип 2	Право на публічну інформацію закріплено законом та послідовно застосовується на практиці.
Принцип 3	Наявні дієві механізми захисту права особи на добре врядування та публічного інтересу.
Принцип 4	Справедливе ставлення в адміністративних спорах забезпечується процедурою внутрішнього адміністративного оскарження та судовою процедурою.
Принцип 5	Органи публічної влади несуть відповідальність за свої незаконні дії та забезпечують їх виправлення або адекватну компенсацію за них.

5. Надання послуг

Ключова вимога: адміністрація орієнтується на громадян; забезпечується якість і доступність державних послуг.

Принцип 1	Наявна та впроваджується політика державного управління, орієнтованого на громадян.
Принцип 2	Добре врядування є ключовою ціллю політики, на якому базується надання публічних послуг, воно закріплене законодавчо та впроваджується на практиці.
Принцип 3	Наявні механізми забезпечення якості публічних послуг.
Принцип 4	Забезпечена доступність публічних послуг.

6. Управління державними фінансами

Ключова вимога: бюджет формується відповідно до прозорих правових положень і в рамках загальної багаторічної структури, забезпечуючи сталий шлях у питаннях балансу загального урядового бюджету та співвідношення боргу до валового внутрішнього продукту.

Принцип 1	Уряд оприлюднює середньострокове бюджетне планування, яке базується на достовірних прогнозах і покриває мінімальний часовий горизонт у три роки. Усі бюджетні організації діють у його рамках.
Принцип 2	Бюджет формується відповідно до національного законодавства, з комплексним асигнуванням видатків, що є сумісними з середньостроковим бюджетним плануванням, та яких дотримуються. Ключова вимога: практики обліку та звітності забезпечують прозорість та громадський контроль за державними фінансами; як готівковий обіг, так і борги управляються централізовано, відповідно до положень законодавства.

6. Управління державними фінансами	
Ключова вимога: бюджет формулюється відповідно до прозорих правових положень і в рамках загальної багаторічної структури, забезпечуючи сталий шлях у питаннях балансу загального урядового бюджету та співвідношення боргу до валового внутрішнього продукту.	
Принцип 3	Міністерство фінансів або уповноважений центральний казначейський орган централізовано контролюють видатки з єдиного казначейського рахунку та забезпечують готівкову ліквідність.
Принцип 4	Є чітка і прозора стратегія управління боргом, що забезпечує дотримання загальних параметрів державної заборгованості, а кошти управління боргом контрольовані.
Принцип 5	Забезпечено бюджетну прозорість та підзвітність. Ключова вимога: політика національного фінансового управління і контролю відповідає вимогам глави 32 переговорів про вступ до ЄС і систематично реалізується у державному секторі.
Принцип 6	Операційні рамки фінансового менеджменту та контролю встановлюють відповідальність та повноваження, а їх застосування бюджетними організаціями сумісне з законодавством у сфері державного фінансового менеджменту та публічної адміністрації взагалі.
Принцип 7	Кожна публічна організація впроваджує фінансовий менеджмент та контроль у відповідності з загальними документами політики фінансового менеджменту та контролю. Ключова вимога: функція внутрішнього аудиту створена в державному секторі, а діяльність внутрішнього аудиту здійснюється відповідно до міжнародних стандартів.
Принцип 8	Операційні рамки внутрішнього аудиту відображають міжнародні стандарти, а їх застосування бюджетними організаціями сумісне з законодавством у сфері державного фінансового менеджменту та публічної адміністрації взагалі.
Принцип 9	Кожна публічна організація впроваджує внутрішній аудит у відповідності з загальними документами політики фінансового менеджменту та контролю. Ключова вимога: державні закупівлі регулюються належним чином примусово здійснюваними політиками і процедурами, які відображають принципи Договору про функціонування ЄС та acquis ЄС, а також підтримуються відповідним компетентним і достатніми ресурсами інституцій.
Принцип 10	Правила державних закупівель (включаючи державно-приватне партнерство та концесії) приведені у відповідність з acquis, включають додаткові сфери, не охоплені acquis, є гармонізованими з відповідними правилами в інших сферах та належним чином застосовуються.
Принцип 11	Наявна центральна інституція та адміністративна спроможність ефективно та результативно розробляти, впроваджувати та моніторити політики у сфері державних закупівель. Ключова вимога: у разі стверджуваних порушень правил закупівель, потерпілі сторони мають доступ до правосуддя за допомогою незалежної, прозорої, дієвої та ефективної системи усунення порушень.
Принцип 12	Система усунення порушень приведена у відповідність зі стандартами acquis щодо незалежності, непідкупності, прозорості та забезпечує швидкі та компетентні розгляд скарг та накладення санкцій. Ключова вимога: замовники мають необхідні персонал та ресурси і здійснюють свою роботу відповідно до діючих правил та визнаних гарних практик, взаємодіючи з відкритим і конкурентним ринком поставок.
Принцип 13	Операції з державних закупівель відповідають базовим принципам однакового ставлення, недискримінації, пропорційності та прозорості, водночас забезпечуючи найбільш ефективне використання державних коштів та належним чином використовуючи сучасні техніки та методи закупівель.
Принцип 14	У замовників наявні належні спроможності та практичні вказівки і інструменти, які забезпечують професійне управління повним циклом закупівель. Ключова вимога: конституційні та правові рамки гарантують незалежність, компетенцію і організацію вищої аудиторської інституції, яка реалізує свою компетенцію автономно відповідно до стандартів, які застосовуються до її аудиторської роботи, що дозволяє здійснювати високоякісні аудити, які впливають на функціонування державного сектора.
Принцип 15	Забезпечені незалежність, повноваження та структура вищої аудиторської інституції, які захищені конституційними та правовими рамками, та яких дотримуються на практиці.
Принцип 16	Вища аудиторська інституція застосовує стандарти в нейтральний та об'єктивний спосіб для забезпечення високоякісного аудиту, що позитивно впливає на функціонування публічного сектора.

Державне управління в контексті європейської інтеграції

Автор:
Я. Гонціяз

Редактор:
Р. Хорольський

Макет та обкладинка Г. Тищенко

Оригінал-макет виготовлено на обладнанні
ГО "Лабораторія законодавчих ініціатив"
04071, м. Київ, вул. Нижній Вал 33, офіс 8
тел.: (+38 044) 531 37 68
факс: (+38 044) 425 25 33
e-mail: info@laboratory.kiev.ua
www.parlament.org.ua

Підписано до друку 30.10.2015. Формат 297x210.
Папір офсетний. Обкладинка 300 г/м мелована,
блок 150г/м мелована .
Друк офсетно-цифровий. Умовн. друк. арк. 9,0.
Обл.-вид. арк. 10. Наклад 150 прим.