

УДК 342.92(477):340.134+341.171(4-011)

К. В. Бережна

КЛАСИФІКАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Постановка проблеми. Стратегічне партнерство України з Європейським Союзом зумовлює активні наукові пошуки вітчизняних вчених щодо ефективних механізмів входження нашої держави в європейський простір. Нинішню ситуацію повністю відображає теза А.А. Пухтецької, яка стверджує: «У сучасній науці адміністративного права України активно формується «євроінтеграційний» напрям юридичних досліджень, основною метою яких є розроблення теоретико-методологічних і наукових засад адаптації як доктринальних положень, так і чинних норм вітчизняного адміністративного законодавства відповідно до європейських принципів і стандартів» [1, с. 7].

Не останнє місце в розглянутих процесах належить вивченню принципів організації та діяльності Європейського Союзу в особі його інститутів та їх класифікації з метою належного запровадження в національну систему адміністративного права. Україна як держава, що претендує на повноцінне місце у європейській спільноті, зобов'язана реформувати систему принципів створення та функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів, забезпечити їх ефективну роботу в нових умовах асоційованого членства нашої держави в ЄС.

Стан дослідження. Проблематика принципів європейського адміністративного права та, зокрема, керівних засад створення та діяльності інститутів Європейського Союзу розкрита в наукових працях таких провідних вітчизняних фахівців, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, І.А. Грицяк, В.В. Колесниченко, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, М.С. Міхровська, А.А. Пухтецька, Л.Г. Фалалєєва та ін. Водночас комплексні роботи, предметом вивчення яких є імплементація принципів організації та функціонування інститутів Європейського Союзу в національне адміністративне законодавство, відсутні. Крім того, питання принципів європейського адміністративного права потребує переосмислення з огляду на Лісабонську реформу права Союзу та початок нової стадії співробітництва України з ЄС в умовах асоційованого членства. Усе це визначає актуальність тематики статті.

Мета статті полягає у встановленні сутності та класифікації принципів організації та діяльності інститутів ЄС, які необхідно імплементувати в адміністративне законодавство України, на підставі аналізу нормативних джерел їх закріплення та наукових праць вітчизняних вчених-адміністративістів.

Виклад основного матеріалу. Складність систематизації принципів організації та діяльності інститутів ЄС багато в чому зумовлена тим, що своє закріплення вони отримували неодноразово та до того ж в актах різного походження та юридичної сили, що належать як до первинного, так і вторинного права Союзу та навіть містяться в рішеннях Суду ЄС.

На наш погляд, встановлення переліку керівних засад створення та функціонування ЄС в особі його інститутів слід розпочати з аналізу текстів установчих угод – актів первинного права.

Розділ I «Загальні положення» Договору про Європейський Союз містить ряд базових тез щодо устрою інтеграційного об'єднання. Серед них: принципи взаємовідносин Союзу з державами-членами: повага до рівності держав-членів перед договорами ЄС; повага до головних функцій держави з боку Союзу; виконання державами зобов'язань, що випливають із договорів ЄС та актів його інститутів; принцип відкритої співпраці Союзу та держав-членів (стаття 4 Договору); основні принципи щодо компетенції Європейського Союзу: надання повноважень, субсидіарності та пропорційності, що містяться у статті 5 Договору; принципи, що визначають порядок визнання, дотримання та захисту основних прав людини і громадянина на рівні ЄС (стаття 6 Договору); принцип встановлення привілейованих відносин ЄС із сусідніми державами для створення на основі цінностей Союзу простору добробуту та добросусідства, у тому числі з Україною (стаття 8 Договору) [2, с. 16].

Частина I «Принципи» розділу II «Положення загального застосування» Договору про функціонування Європейського Союзу закріплює принципи, що стосуються різних напрямів його діяльності [2, с. 140]. Серед них: принцип узгодженості між політиками та діями Союзу з урахуванням усіх цілей Союзу та згідно з принципом надання повноважень (стаття 7); принцип сприяння рівності жінок і чоловіків (стаття 8); принцип сприяння високому рівню зайнятості, гарантіям належного соціального захисту, боротьбі проти соціального виключання та високому рівню освіти, навчання та захисту здоров'я людей (стаття 9); принцип боротьби з дискримінацією на підставі статі, расового або етнічного походження, релігії або віри, фізичної або психічної недієздатності, віку або сексуальної орієнтації (стаття 10); принцип охорони довкілля з метою сталого розвитку (стаття 11); принцип врахування потреб захисту споживачів (стаття 12); принцип врахування потреб добробуту тварин в процесі реалізації політики Союзу у сферах сільського господарства, рибальства, транспорту, внутрішнього ринку, досліджень та технологічного розвитку та космосу за умови поваги національних традицій у цій сфері (стаття 13); принцип визнання та поваги ролі служб загальноекономічного значення (стаття 14); принцип гласності та прозорості у роботі інститутів Союзу з метою сприяння належному врядуванню та забезпечення участі громадянського суспільства (стаття 15); принцип захисту персональних даних (стаття 16); принцип дотримання статусу церков, релігійних об'єднань та громад у державах-членах (стаття 17).

Як бачимо, не всі з перерахованих положень обумовлюють особливості адміністративно-правового регулювання управлінської діяльності інститутів Європейського Союзу. Утім, стаття 5 Договору про Європейський Союз і стаття 7 Договору про функціонування Європейського Союзу закріплюють принцип надання повноважень. Під останнім мається на увазі, що Європейський Союз повинен діяти виключно в межах повноважень, наданих йому державами-членами, з метою досягнення поставлених перед ним цілей. При цьому повноваження, яких Союз не набув, залишаються за державами-членами.

Стаття 5 Договору про Європейський Союз визначає як загальні принципи пропорційність і субсидіарність, що доповнюють і обумовлюють дію згаданого вище принципу надання повноважень. Так, субсидіарність означає, що у сферах, які не належать до його виключної компетенції, Союз може діяти тільки за обставин, коли держави-члени не в змозі самостійно досягти цілей запропонованого заходу, при цьому саме держави-члени встановлюють обсяг дій Союзу з огляду на масштаби або очікувані результати заходу. Пропорційність умотивовує необхідність таких заходів Союзу, які б за змістом та формою не виходили за межі, що є необхідними для досягнення цілей європейської інтеграції.

Стаття 15 Договору про функціонування Європейського Союзу вмістила в себе ще два принципи, що безпосередньо пов'язані з діяльністю інститутів ЄС: принципи гласності та прозорості в роботі інститутів Союзу з метою сприяння належному врядуванню та забезпечення участі громадянського суспільства.

Щодо тлумачень Суду ЄС, то в них також відображені принципи, що мають виконуватися всіма державами-членами ЄС на національному рівні при застосуванні комунітарного права: принцип адміністрування через закон; принципи пропорційності, юридичної визначеності, захисту законних очікувань, недопущення дискримінації, право на слухання в ході адміністративних процедур щодо прийняття рішень, забезпечувальні заходи, справедливі умови доступу громадян до адміністративних судів, відповідальність державної адміністрації, а також надійність і передбачуваність (правова визначеність), відкритість і прозорість, підзвітність, результативність і ефективність [3, с. 8].

Звернемося до аналізу наявних наукових праць, у яких досліджуються принципи адміністративного права ЄС і, зокрема, керівні засади функціонування інституційного механізму Євросоюзу.

Однією з перших комплексний підхід до систематизації принципів адміністративного права Європейського Союзу запропонувала А.А. Пухтецька. Автор наголошує, що під європейськими принципами адміністративного права необхідно розуміти сукупність принципів європейського адміністративного права та ЄАП (Європейського адміністративного простору – роз'яснення автора статті), які відображають результати процесів європейської адміністративної конвергенції та поглиблення європейської інтеграції в Європі (середина ХХ ст. – початок ХХІ ст.), у тому числі щодо уніфікації та стандартизації діяльності публічних адміністрацій країн-членів ЄС [1, с. 5].

Пропонуються дві класифікації принципів. Перша – за джерелами їх нормативного закріплення: у договорах про заснування ЄС та Європейських Співтовариств, рішеннях Європейського суду справедливості та Європейського Суду з прав людини, Хартії основних прав ЄС, законодавстві ЄС, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, національному праві європейських країн та інші; друга – за призначенням.

Друга класифікація передбачає розподіл принципів на дві групи: 1) принципи організації публічної адміністрації, чи то інституційні принципи, серед яких принципи децентралізації, централізації та деконцентрації; 2) принципи діяльності публічної адміністрації, до якої належать принципи юридичної визначено-

сті, відкритості й прозорості, відповідальності, ефективності та результативності [1, с. 10–11].

Аналізуючи європейські стандарти адміністративного права, український дослідник В.К. Колпаков пропонує структурувати європейські принципи адміністративного права за такими групами: 1) достовірність і передбачуваність (правова визначеність); 2) відкритість і прозорість; 3) підзвітність; 4) результативність та ефективність [4].

Вчений наголошує, що кожна з цих груп включає сконцентровані за родовими ознаками конкретні принципи. Наприклад, принципи верховенства закону, адміністрування через закон, правової компетенції, сумірності приводять в дію механізм достовірності й передбачуваності, принципи процесуальної справедливості забезпечують прийняття рішень на підставі справедливості щодо будь-якої особи, яка підпадає під їхню дію. Відкритість припускає, що адміністрація доступна для зовнішньої ретельної перевірки, а прозорість – що після ретельного огляду адміністрація буде «проглядатися наскрізь» для докладної перевірки та нагляду. Відкритість і прозорість дасть змогу будь-якій особі, щодо якої відбуваються дії адміністрації, знати підставу такої дії, а також спрощують проведення зовнішньої перевірки адміністративного впливу з боку вищих наглядових органів. Відкритість і прозорість також є необхідними інструментами для забезпечення верховенства закону, рівності перед законом і підзвітності.

Зазначено, що перераховані вище принципи можна знайти в адміністративному праві всіх європейських держав. Постійний контакт серед державних службовців держав-членів і відповідних комісій, вимога про розроблення та застосування *acquis communautaire* з еквівалентних стандартів надійності на території всього Союзу, поява системи адміністративної юстиції у всій Європі, а також спільні базові показники та принципи державної адміністрації привели до деякої конвергенції серед національних адміністрацій [4].

На наш погляд, наведені вище класифікації не містять низки суттєвих положень, що необхідно віднести до системи принципів організації та діяльності інститутів ЄС. Зокрема, утворення системи інститутів в Союзі відбувається відповідно до принципу поєднання наднаціональної та міжурядової засад. Частина інститутів виведені з-під контролю урядів країн-членів, вони ухвалюють законодавчі акти, що не потребують ратифікації та є обов'язковими для виконання всіма державами Союзу. Такі інститути уособлюють в собі наднаціональну засаду, і це Європейський Парламент, Європейська Комісія, Суд ЄС. Однак держави, що створювали ЄС, не могли не залишити певні важелі впливу на Союз у власних руках. Тому інша група інститутів, основними з яких можна вважати Раду ЄС та Європейську Раду, являє собою структури, у межах яких країни-учасниці можуть приймати рішення зі стратегічних питань, виходячи з власних національних інтересів.

До принципів слід також прирахувати і єдність системи інститутів. Його поява зумовлена створенням у 1992 році Європейського Союзу на базі трьох співтовариств: Євроатома, Європейського об'єднання з вугілля та сталі та Європейського економічного співтовариства. Особливість полягала в тому, що Союз не замінив собою три згадані співтовариства, а включив їх в себе як один зі стовпів. Таким

чином, виникла необхідність унормувати статус інститутів, що стали єдиними для співтовариств і Союзу в цілому. Стаття 3 Маастрихтського договору про Європейський Союз закріпила принцип єдності в такому формулюванні: «Союз обслуговується єдиною інституційною структурою, яка забезпечує узгодженість і наступництво діяльності, що здійснюється з метою досягнення його цілей, одночасно поважаючи та розбудовуючи *acquis communautaire*» [5].

Лісабонською реформою система стовпів і співтовариства як такі були ліквідовані (окрім Євроатома, що й надалі функціонує в межах Союзу). Тим не менше, принцип єдності досі залишається одним із визначальних у роботі Союзу. Зокрема, у статті 13 Договору про Європейський Союз закріплена мета функціонування системи інститутів – «поширювати цінності Союзу, реалізовувати цілі Союзу, служити інтересам Союзу, його громадян та держав-членів і гарантувати узгодженість, ефективність та послідовність політик та дій Союзу» [2, с. 18].

Важливим для розуміння сутності функціонування інституційної системи є принцип колегіальності прийнятих рішень. У ЄС він має два рівні застосування. По-перше, рішення всередині кожного інституту ЄС – Європейського Парламенту, Європейської Комісії, Суду ЄС, Ради ЄС – ухвалюються колегіально, як правило простою більшістю голосів, за винятком голосування щодо стратегічних інтересів Союзу: прийняття бюджету, розпуск Комісії тощо. По-друге, найважливіші ухвали, що оформлюються у вигляді законодавчих актів ЄС, приймають спільно три провідні інститути політичного характеру: Європейський Парламент, Європейська Комісія та Рада ЄС.

Висновки. Проведене дослідження дає підстави запропонувати класифікацію принципів організації та діяльності інститутів Європейського Союзу, що мають бути імplementовані в адміністративне законодавство України, за спрямованістю з виокремленням трьох груп: загальні принципи – базові цінності європейської спільноти демократичних держав; принципи організації (організаційні) – засадничі правила створення інститутів; принципи функціонування (функціональні), що обумовлюють діяльність відповідних структур. До загальних належать насамперед такі принципи: верховенство права; законності; прямої дії права ЄС; визнання, дотримання та захисту основних прав людини і громадянина на рівні ЄС. Серед організаційних слід, зокрема, відзначити принцип поєднання наднаціональної та міжурядової засад; принцип єдності інституційної системи; принцип розподілу суверенних прав та повноважень; принцип надання повноважень; принцип пропорційності; принцип субсидіарності. До групи функціональних, чи то принципів діяльності, в тому числі належать: принцип гласності та прозорості у роботі інститутів Союзу з метою сприяння належному урядуванню та забезпечення участі громадянського суспільства; принцип юридичної визначеності; принципи відповідальності, ефективності та результативності; принципи належного урядування та належної адміністрації; принцип колегіальності прийнятих рішень.

Ефективність уведення згаданих принципів до національного законодавчого обігу багато в чому залежить від якості нормативно-правової бази: ступеню її впорядкованості і, зрештою, зручності для застосування органами виконавчої влади нашої держави. Досвід ЄС щодо нормативного закріплення принципів адміністра-

тивного права є тому яскравим підтвердженням: саме через наявну складну систему актів різної юридичної сили та походження виникають труднощі з їх правозастосуванням. Тому комплекс заходів із реформування принципів організації та діяльності органів виконавчої влади України має містити ухвалення закону України «Про принципи організації та діяльності органів виконавчої влади України», у якому необхідно системно закріпити європейські принципи створення та функціонування інститутів ЄС.

Не менш важливим елементом механізму імплементації принципів права ЄС в національне адміністративне законодавство, що потребує вдосконалення, є система органів державної влади, які вповноважені здійснювати фактичну реалізацію приписів європейських норм. Ураховуючи розширення спектру пріоритетних сфер співробітництва, що передбачені «Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони», пропонуємо утворити в системі центральних органів виконавчої влади України департаменти з питань імплементації норм права ЄС у національне законодавство та на їхній базі Міжвідомчу координаційну раду з питань імплементації під головуванням віце-прем'єр-міністра із питань європейської та євроатлантичної інтеграції України. Створення такої структури надасть можливість не лише приймати відомчі акти щодо введення стандартів європейського адміністративного права в національну правову систему. Важливим напрямом роботи Ради, який наразі не притаманний діяльності жодного з наявних органів виконавчої влади, стане контроль за практичною реалізацією приписів європейського законодавства у правозастосовній діяльності органів виконавчої влади всіх рівнів. Вказане здатне забезпечити виконання Мадридського критерію членства в Європейському Союзі – адекватні адміністративні можливості, тобто ефективне застосування законодавства ЄС через відповідні адміністративні та судові структури, що демонструють достатню компетентність, достатні ресурси й стабільність та Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Література

1. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.А. Пухтецька ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2009. – 20 с.
2. Консолідовані версії договору про Європейський Союз та договору про функціонування Європейського Союзу // Офіційний вісник Європейського Союзу. – 2010/С 83/01. – 30.03.2010. – 403 с.
3. European Principles for Public Administration / SIGMA Papers. – No. 27, OECD Publishing. – 1999. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oecd-ilibrary.org/governance/europeanprinciples-for-public-administration_5kml60zwd7h-en.
4. Колпаков В.К. Європейські стандарти адміністративного права / В.К. Колпаков // Адміністративне право і процес. Науково-практичний журнал. – № 3(9). – 2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/376-yeuropeyski-standarty-administrativnoho-prava-kolpakov-v-k>.
5. Договор о Европейском союзе от 7 февраля 1992 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_029/ed19920207.

Анотація

Бережна К. В. Класифікація принципів організації та діяльності інститутів Європейського Союзу. – Стаття.

У статті визначаються види та досліджується сутність принципів організації й діяльності інститутів ЄС, що мають бути імплементовані в національне адміністративне законодавство; запропонована їх класифікація, розроблені пропозиції щодо ефективного запровадження цих принципів у національну правову систему.

Ключові слова: інститут Європейського Союзу, принципи організації та діяльності, імплементация.

Аннотация

Бережная К. В. Классификация принципов организации и деятельности институтов Европейского Союза. – Статья.

В статье определяются виды и исследуется сущность принципов организации и деятельности институтов ЕС, которые должны быть имплементированы в национальное административное законодательство; предложена их классификация, разработаны предложения по эффективному введению принципов в национальную правовую систему.

Ключевые слова: институт Европейского Союза, принципы организации и деятельности, имплементация.

Summary

Berezhna K. V. Classification of the principles of organization and functioning of the European Union institutions. – Article.

In the article types and nature of the principles of organization and functioning of the EU institutions, to be implemented in national administrative legislation investigated; their classification suggested, proposals on the effective application of the principles into the national legal system developed.

Key words: EU institution, principles of organization and functioning, implementation.