

інструментом досягнення певного стану, але є самим станом, в якому лише й може перебувати життєздатна нація.

Уважний перегляд характеристик націєтворення демонструє їх близькість, а в певних складових – тотожність із чинниками та процесами державотворення, такими як процес створення та вдосконалення певних організаційних структур та ідеологічних засад взаємодії громадян держави у всіх сферах суспільного життя (політичній, економічній і т.д.) з реалізації особистих і спільних інтересів; «вкорінення» та легітимація державності у свідомості громадян завдяки створенню й розвитку відповідних ціннісних орієнтирів, ідеалів, настанов тощо.

Опертя на базові чинники модерного націєтворення та державотворення, у свою чергу, сприяє формуванню реальної практичної державотворчої ідеї, здатної перетворитися на державну політику чи комплекс державних політик у різних сферах життєдіяльності держави, які Україна здатна реалізувати за об'єктивних економічних та політичних умов і які б сконсолідували населення України, перетворюючи його на реальну націю. Це означає також, що використання цих чинників сприяє реальному реформуванню системи державного управління, оптимізації державно-управлінських процесів, а головне – легітимізації системи державного управління в очах громадян, переходу від такого елементу «синдрому бездержавності», як відчуження народу від держави, недовіра до її апарату, невизнання держави як «свої», тої, що реалізує закріплену Конституцією владу народу, до сприйняття держави як «власного» народного інструменту здійснення влади.

Водночас саме державне управління є тією функцією державної влади, яка через управлінські механізми здатна спрямувати людську енергію в єдине конструктивне русло. Таким чином, саме в державно-управлінській сфері мають вироблятися ті практичні цілі, цінності та механізми, які здатні перетворитися на чинники націє- та державотворення.

Подальшим дослідним завданням є пошук відповідних змістовних паттернів, які б змогли виконувати потрібну функцію в суспільстві – бути чинниками націєтворення, державотворення та оптимізації системи державного управління.

Список використаних джерел

1. **Андерсон Б.** Уявлені спільноти. Міркування щодо походження й поширення націоналізму / Б. Андерсон. – 2-ге переробл. вид. – К. : Критика, 2001. – 271 с.
2. **Габермас Ю.** Структурні перетворення у сфері відкритості:

Дослідження категорії громадянське суспільство : пер. з нім. / Ю. Габермас. – Л. : Літопис, 2000. – 320 с.

3. **Ковбасюк Ю. В.** Державне управління / Ковбасюк Ю. В., Бакуменко В.Д. // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова) [та ін.]. – 2011. – С. 157 – 159.

4. **Мельник А.Ф.** Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с.

5. **Смит Э. Дж.** Национализм и модернизм: критический обзор современных теорий нации и национализма : пер. с англ. / Э. Дж. Смит. – М. : Праксис, 2004. – 464 с.

Надійшла до редколегії 11.07.13

УДК 35

Віктор КРОТІНОВ

*Івано-Франківський національний
технічний університет нафти і газу*

СУД ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЯК УЧАСНИК ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Розкривається вплив Лісабонської угоди на правовий статус Суду ЄС як повноцінного учасника європейського врядування. Досліджуються зміни в правовому статусі Суду ЄС, розширення кола його повноважень, структури і складу, посилення його незалежності, результати визнання його юрисдикції третіми країнами.

Ключові слова: Лісабонська угода, Суд ЄС, Суд загальної юрисдикції, спеціалізовані суди, європейське врядування, інституції ЄС, третя країна.

Виктор Кротинов. Суд Европейского Союза как участник европейского управления: правовые аспекты

Рассматривается влияние Лиссабонского соглашения на правовой статус Суда ЕС как полноправного участника европейского управления. Исследуются изменения в правовом статусе Суда ЕС, расширения круга его возможностей, структуры и состава, усиления его независимости, результаты признания его юрисдикции третьими странами.

Ключевые слова: Лиссабонское соглашение, Суд ЕС, Суд общей юрисдикции, специализированные суды, европейское управление, институции ЕС, третья страна.

© Кротінов В. О., 2013

Victor Krotinov. European Union Court as a participator of European government: legal aspects

The impact of the Lisbon Treaty on the legal status of the EU Court of Justice as a participant of the European governance is considered. The changes in the legal status of the EU Court of Justice, increase of its powers, changing of the structure and composition, strengthening of its independence, the results of the recognition of its jurisdiction of third countries are investigated.

Key words: Lisbon Treaty, the EU Court of Justice, the Court of general jurisdiction, specialized courts, European governance, the EU institutions, a third country.

Суд ЄС є повноцінним учасником європейського врядування, завдяки своїм повноваженням він суттєво впливає на прийняття рішень органами управління як наднаціонального, так і національного рівня. Він визначає основні доктрини права ЄС, установлює його обсяг та зміст у такий спосіб безпосередньо формуючи той напрям, у якому приймаються управлінські рішення, і шлях, яким розвивається ЄС та європейські держави. Лісабонська угода внесла суттєву кількість змін до положень засновницьких договорів ЄС, які визначають статус Суду ЄС, посиливши його роль та значущість як учасника європейського врядування, що потребує більш детального вивчення.

Результати прийняття Лісабонської угоди досить широко досліджуються європейськими та вітчизняними науковцями, проте вони здебільшого зорієнтовані на загальний аналіз документа, хоча існує потреба детально заглибитись у зміни в статусі Суду ЄС. Основними дослідниками питання ролі Суду ЄС в європейському врядуванні слід назвати І. Грицяка, О. Оржель, С. Паппаса, К. Карубу, М. Гейбл, Ф. Гофмайстера, Г. де Вайле, А. Стоуна Світа.

Здебільшого діяльність Суду ЄС розглядається в контексті здійснення судової влади, прийняття рішень за позовами та тлумачення права ЄС, тоді як американські та європейські науковці чітко визначились, що без вивчення досвіду і практики Суду ЄС неможливо з'ясувати сутнісні ознаки й особливості європейського врядування. У контексті змін Лісабонської угоди існує нагальна потреба відстежити нові важелі впливу Суду ЄС на європейське врядування, що має стати досвідом для України під час втілення судової реформи.

Мета статті полягає в дослідженні окремих положень Лісабонської угоди, які змінили правовий статус Суду ЄС як повноцінного учасника європейського врядування.

Відповідно до Лісабонської угоди [4] було внесено значну кількість змін у положення засновницьких договорів ЄС щодо Суду ЄС: його структури, складу, повноважень та ін. Крім того,

Лісабонська угода провела, так би мовити, ревізію норм засновницьких договорів ЄС¹, які стосувались Суду ЄС. Загальний аналіз положень Лісабонської угоди та їх вплив на діяльність Суду ЄС дає підстави зауважити, що його структура була дещо змінена, а повноваження – значно розширені. Так, відповідно до пункту 20 Лісабонської угоди було окреслено нову структуру Суду ЄС: Суд, Суд загальної юрисдикції та спеціалізовані суди, тоді як раніше це були Суд ЄС та Суд першої інстанції. Положення угоди закріплюють, що Суд першої інстанції замінено на Суд загальної юрисдикції, а на базі судових колегій можуть бути створені спеціалізовані суди.

Розширення структури Суду ЄС може давати підстави припускати, що ЄС намагається в такий спосіб подолати проблему зі збільшенням навантаження на судову систему ЄС, а також, що відбувається планове розширення юрисдикції Суду ЄС як однієї з ключових інституцій Євросоюзу. Згідно із загальними положеннями Суд ЄС є органом ЄС, тобто структурною одиницею інституційної системи ЄС, діяльність якої спрямована на поширення цінностей ЄС, реалізацію його цілей, служіння інтересам ЄС, його громадян та держав, а також на гарантування узгодженості, ефективності та послідовності політик та дій ЄС.

Основним завданням Суду ЄС визначено забезпечення дотримання законодавства в тлумаченні та застосуванні засновницьких договорів. При цьому встановлено обов'язок держав-членів ЄС надавати на національному рівні засоби судового захисту, достатні для того, щоб забезпечити правову безпеку у сферах, на які поширюється право ЄС. Більше того, Лісабонською угодою встановлено обов'язок держав виконувати рішення Суду ЄС та покладено на комісію функцію контролю за таким виконанням. Так, на державу-член ЄС може бути накладено штраф або пеню за невиконання рішень Суду ЄС. Комісія спочатку звертається до держави-члена ЄС за поясненнями, а потім з відповідною пропозицією – до Суду ЄС.

Склад суду не зазнав змін, оскільки й надалі представлений усіма державами-членами ЄС. Йому допомагають 8 генеральних адвокатів. Більше жоден суд не має такого допоміжного органу. Суд загальної юрисдикції складається із суддів усіх країн ЄС, а спеціалізовані суди – із 7 суддів.

Спеціалізовані суди створюються за пропозицією комісії та

¹ Тут і далі у значенні засновницьких договорів розуміються Консолідовані версії Договору про ЄС та Договору про функціонування ЄС, станом на 2010 р.

після проведення відповідних консультацій із судом або навпаки – на запит суду після консультацій з комісією, Європейським парламентом і Радою відповідно до звичайної законодавчої процедури [1]. З цього приводу вони приймають постанову. Сьогодні створено трудовий трибунал – Суд ЄС у справах державної служби, який розглядає спори між ЄС та його службовцями, у тому числі спори між усіма службами, агенціями, їх службовцями. Судді та генеральні адвокати призначаються за спільною згодою урядів держав-членів ЄС на 6 років та можуть бути перепризначені неодноразово.

Основні вимоги, що висуваються до претендента на посаду судді Суду ЄС, полягають у тому, що незалежність цих осіб не повинна викликати жодних сумнівів. Що ж до кваліфікації претендентів на посаду судді Суду ЄС, то Лісабонський договір лише визначив, що це можуть бути юристи визнаної компетенції або ж особи, які відповідають національним вимогам для зайняття суддівських посад. З метою визначення такої придатності Рада створює експертну колегію із семи осіб, що обираються з-поміж членів Суду, Суду загальної юрисдикції, членів національних вищих судів та юристів визнаної компетентності. Рада визначає правила роботи колегії, проте організовує її роботу Голова Суду.

До повноважень Суду ЄС віднесено:

- 1) прийняття рішень у справах за позовами, які подають держави-члени ЄС, установи, фізичні чи юридичні особи;
- 2) винесення попередніх рішень щодо роз'яснення застосування права ЄС за зверненнями національних судів або трибуналів;
- 3) прийняття рішень в інших справах, як визначено засновницькими договорами.

Так, суд отримав право робити висновки щодо сумісності міжнародних угод (наприклад, угоди про асоціацію), які планує підписати ЄС, із положеннями засновницьких договорів. При цьому угода не зможе набути чинності у випадку негативного висновку суду. Такий висновок суд готує на звернення одного із суб'єктів: держави-члена ЄС, Європейського парламенту, Ради або комісії. Лісабонська угода розширила також повноваження Суду ЄС щодо перегляду правомірності актів органів, служб та агенцій ЄС, які можуть мати правові наслідки для третіх сторін.

Детально діяльність Суду ЄС регулюється Статутом Суду ЄС [1, с. 210], що доданий до засновницьких договорів, а також регламентом, який розробляється самим судом. Досі існує тільки проект такого регламенту. Незважаючи на досить високий

юридичний статус Статуту Суду ЄС, який має силу джерела первинного законодавства, зміни до нього можуть вноситись тільки після ратифікації всіма державами-членами ЄС. Лісабонська угода передбачила спрощену процедуру внесення рішень до Статуту Суду ЄС: Європейський парламент та Рада можуть внести зміни до Статуту Суду ЄС відповідно до звичайної законодавчої процедури за пропозицією комісії або на запит суду.

Важливим є те, що Лісабонська угода наділяє правом третю сторону (тобто держави, які не є членами ЄС, юридичних та фізичних осіб, які не належать до ЄС) звернутись до Суду ЄС з позовом про захист своїх прав. Так, передбачено, що будь-яка фізична або юридична особа може порушити провадження проти рішення, адресованого цій особі, або проти рішення, що стосується їх безпосередньо й особисто, та проти регуляторного акта, що стосується їх безпосередньо та не передбачає виконавчих заходів. З цього також випливає й умова подібного позову – акт ЄС повинен мати пряму дію, безпосередньо впливати на інтереси відповідного суб'єкта. Прикладом застосування цих положень може бути справа Швейцарії проти Німеччини, що розглядалась у Суді ЄС [3]. Суть справи полягала в тому, що Швейцарія вважала, що Німеччина неправомірно обмежує польоти на своїй території літаків, що прямують з аеропортів Цюриха. Як відомо, Швейцарія не є державою-членом ЄС. Її політика щодо ЄС нині полягає в пошуку рішень з питань, що становлять взаємний інтерес, шляхом укладання угод у конкретних галузях. Однією з таких угод є договір щодо повітряного транспорту від 21 червня 1999 р. Як і більшість інших двосторонніх угод ЄС, ця угода передбачає застосування законодавства ЄС та компетенцію інституцій ЄС здійснювати нагляд за виконанням положень цієї угоди. У ст. 20 цієї угоди передбачено, що всі питання, які стосуються обґрунтованості рішень установ ЄС, належать лише до компетенції Суду ЄС. Незважаючи на це положення, Суд ЄС зволікав з розглядом справи майже 10 років і тільки після набуття чинності Лісабонської угоди справа була розглянута. У 2010 р. було винесено рішення Суду загальної юрисдикції з цієї справи, а у 2013 р. суд відхилив апеляцію Швейцарії на це рішення, що дозволить Німеччині продовжувати застосовувати односторонні обмеження на польоти з аеропорту Цюриха територією Німеччини. За аналогією Україна теж може звертатись до Суду ЄС з позовом, адже у 2010 р. підписала угоду про приєднання до Європейського енергетичного співтовариства.

Незмінними залишилися положення щодо проголошення Судом ЄС акта таким, що втратив силу, проте додано, що в разі потреби суд

може визначати правові наслідки такого акта, які вважатимуться остаточною. Суд ЄС наділений правом переглядати акти Європейської ради і Ради ЄС щодо їх правомірності на звернення держави-члена ЄС. Насамперед тут ідеться про дотримання ЄС принципів субсидіарності й пропорційності під час прийняття рішень. Розширено повноваження Суду ЄС щодо встановлення порушень установ ЄС, пов'язаних з їх бездіяльністю: раніше Суд ЄС міг розглядати позови про бездіяльність Європейського парламенту, Ради й комісії, сьогодні до них додано Європейську раду та Європейський центральний банк, а також інші органи, служби та агенції ЄС.

Лісабонська угода передбачає обмеження повноважень Суду ЄС у сфері спільної зовнішньої та безпекової політики, зазначаючи, що Суд ЄС не має юрисдикції стосовно положень, пов'язаних зі спільною зовнішньою та безпековою політикою, а також стосовно актів, ухвалених на основі цих положень. Проте суд наділяється правом здійснювати моніторинг дотримання ст. 40 Договору про ЄС [1, с. 37] щодо меж повноважень установ ЄС, а також правом приймати рішення стосовно проваджень щодо бездіяльності органів ЄС, переглядаючи правомірність рішень, які передбачають обмежувальні заходи стосовно фізичних чи юридичних осіб. Лісабонська угода закріпила обмеження повноважень Суду ЄС також щодо перегляду законності або пропорційності операцій, проведених поліцією чи іншими правоохоронними службами держав-членів ЄС, приймати рішення щодо виконання цими державами своїх обов'язків стосовно підтримання закону, правопорядку, гарантування внутрішньої безпеки. У цьому контексті можна згадати справу Олександра Дорі, який звернувся до Суду ЄС з позовом проти ФРН у 2003 р. Суть справи полягала в тому, що О. Дорі вважав, що положення законодавства ФРН про військову службу, які передбачають поширення військового обов'язку тільки на чоловіків, суперечать праву ЄС. Постало питання: чи може Суд ЄС вирішувати подібні справи? У результаті довгих дискусій Суд ЄС виніс рішення, що право ЄС не регулює вибір держави-члена ЄС щодо їх військової організації для захисту їх території або суттєвих інтересів. Тепер це чітко виписано в засновницьких договорах. Лісабонська угода наділяє Суд ЄС правом законодавчої ініціативи (ст. 289 Договору про функціонування ЄС) [1, с.172], що має сприяти поліпшенню права ЄС та захисту прав людини.

Значно розширюються повноваження Суду ЄС у сфері захисту прав людини, адже Лісабонська угода вводить у засновницькі договори (ст. 6 Договору про ЄС) [1, с.19] положення про те, що ЄС визнає права, свободи та принципи, закладені в Хартії

основоположних прав ЄС, доданої до засновницьких договорів [1, с. 389]. Більше того, ЄС приєднується до Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ), права і свободи якої визнаються загальними принципами права ЄС. Таким чином, Суд ЄС під час тлумачення та встановлення правомірності актів установ, органів, служб та агенцій ЄС, а також актів держав-членів ЄС щодо виконання права ЄС може розглядати положення Хартії та ЄКПЛ. З метою захисту основних прав людини встановлюється ще й обов'язок Суду ЄС розглядати справу протягом мінімальних термінів, якщо позов стосується справи, розгляд якої відбувається в національному суді стосовно особи, яка перебуває під вартою.

Рішення суду 2013 р. у справі Аkerberg Fransson [2] є знаковим рішенням щодо застосування Хартії основоположних прав ЄС, конституційного права ЄС, а також щодо співвідношення національного законодавства і законодавства ЄС. Адже досі не було зрозуміло, як вплине застосування положень Хартії на захист прав людини в Суді ЄС, чи буде Суд ЄС застосовувати той самий режим захисту основних прав, що й раніше? Відповідно до ст. 51 Хартії, усі держави-члени ЄС зобов'язані дотримуватись положень Хартії під час застосування законодавства ЄС. Справа А. Франсон стосується кримінальної справи, порушеної у зв'язку з податковим шахрайством. Пан А. Франсон – рибалка, який працює на річці Калікс, був звинувачений у поданні неправдивих відомостей про сплату податку на прибуток та податку на додану вартість (гармонізовані відповідно до директиви 2006/112/ЕС), що спричинило нанесення збитків бюджету Швеції. У 2007 р. на нього було накладено податковий штраф за 2004 та 2005 рр. Згодом, у 2009 р., було порушено кримінальну справу проти пана А. Франсона за тими самими фактами. Пан А. Франсон стверджував, що ці кримінальні справи мають бути відхилені на тій підставі, що він уже був покараний за ці дії. Він посилався на ст. 50 Хартії, яка закріплює принцип *non bis in idem*². Суд ЄС безпосередньо застосував положення Хартії, відкидаючи аргументи, висунуті п'ятьма державами-членами та Комісією, що Суд ЄС не має юрисдикції в цьому питанні.

Лісабонська угода внесла велику кількість змін у функціонування Суду ЄС, проте не дала відповіді на всі існуючі запитання, а швидше спровокувала потребу провести серйозні зміни в діяльності судової влади ЄС: встановлення чітких

² Ніхто не може бути притягнутий до відповідальності двічі за одне правопорушення.

повноважень різних інстанцій, формування нових процесуальних правил, визначення позовних прав держав, що не належать до ЄС, створення нових спеціалізованих судів та ін. Значне розширення кола повноважень Суду ЄС, визнання його юрисдикції третіми країнами, вплив на підписання міжнародних угод ЄС, посилення його незалежності привело до того, що Суд ЄС став значно впливовішим учасником європейського врядування.

Список використаних джерел

1. **Установчі** договори Європейського союзу (консолідовані версії) / пер. Державного департаменту з питань адаптації законодавства ; за заг. ред. О. Зеркаль. – К. : Ніка-Прінт, 2010. – 416 с.
2. **Casting** the Net of Fundamental Rights Protection: C-617/10 Akerberg Fransson. – 2013, 26 February. – Режим доступу : www.europeanlawblog.eu.
3. **Court** of Justice rejects Switzerland's appeal concerning Zurich Airport. – 2013, 8 March. – Режим доступу : www.europeanlawblog.eu/?p=1614.
4. **Treaty** of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (2007/C 306/01) // Official Journal of the European Union. – 2007, 17 December. – Vol. 50.

Надійшла до редколегії 11.07.13

УДК 352(438)

Іван КОСТЮК

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Досліджуються основні напрями реалізації адміністративної реформи в Польщі, Чехії та Словаччині, зокрема аналізуються правові механізми забезпечення адміністративної реформи та практичні кроки з їх реалізації.

Ключові слова: реформування державного управління, місцеве самоврядування, ефективність управління, адміністративна реформа, правове забезпечення.

Иван Костюк. Зарубежный опыт реализации административных реформ: сравнительный анализ правового обеспечения

Исследуются основные направления реализации административной

© Костюк І. К., 2013

реформи в Польше, Чехии и Словакии, в частности анализируются правовые механизмы обеспечения административной реформы и практические шаги их реализации.

Ключевые слова: реформирование государственного управления, местное самоуправление, эффективность управления, административная реформа, правовое обеспечение.

Ivan Kostuk. Foreign experience of administrative reforms implementation: a comparative analysis of legal support

The main areas of administrative reform in Poland, the Czech Republic and Slovakia are investigated, including analysis of legal mechanisms of administrative reform and practical steps to implement them.

Key words: public administration reform, local government, performance management, administrative reform, legal framework.

Сьогодні керівництво української держави проводить широкомасштабну адміністративну реформу, продовжуючи активно вивчати кращий досвід не лише країн-сусідів, але й далеких зарубіжних країн. Світовий досвід спонукає до пошуку такої моделі територіальної організації влади, яка б відповідала сучасним демократичним вимогам і забезпечувала права і свободи громадян, задоволення їх потреб у наданні якісних та ефективних управлінських послуг. Місцеве самоврядування є важливим чинником демократизації суспільного життя, необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу. Тому особливої актуальності у сфері державного управління набуває поліпшення процесів управління через удосконалення методологій, структур, інформаційного та технологічного наповнення реформування державного управління [2].

Значний внесок у вивчення адміністративно-правових засад реформування державного управління та узагальнення світового досвіду було внесено фахівцями, що працюють у галузі адміністративного права та державного управління. Цим питанням присвячено ряд праць вітчизняних та зарубіжних науковців: Л. Грицака, О. Лазор, М. Марчука, І. Шелепницької, Ж. Багнар, Ж. Ляшом, З. Новіцькі, Т. Вюртенбергера, Р. Граверта, Ж. Зіллера, Л. Зумвальда, Б. Майгера, Д. Хашке та ін. Вагомий внесок у дослідження цієї тематики зробили такі вчені, як М. Баймуратов, О. Батанов, І. Бутко, І. Грицяк, О. Ігнатенко, В. Князев, В. Куйбіда, О. Лебединська, В. Мамонова, Н. Нижник, М. Пухтинський, С. Телешун, А. Чемерис, Ю. Шаров, Ю. Шемчушенко, О. Яцунська та ін. Деякі аспекти муніципального управління розглядалися В. Баранчиковим, І. Вайль, Н. Козловою, Б. Криловим, А. Мішиним, В. Смірновим.