

УДК 061.1ЄС
doi 10.33287/102023

РУДІК Олександр Миколайович
канд. політ. наук, доц., доц. каф. права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

НОВІ МЕТОДИ РОБОТИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ НА 2019 – 2024 РР.: ПРАГНЕННЯ БІЛЬШОГО В ЄС ТА ПОЗА ЙОГО МЕЖАМИ

Розглядаються нові методи роботи Європейської Комісії 2019 – 2024 рр., представлені в повідомленні Голови Комісії Урсули фон дер Ляєн від 1 грудня 2020 р. З'ясується значення цих методів у контексті внутрішніх та зовнішніх умов функціонування ЄС-27. Розглядаються три додаткові фактори комісії: гендерний склад Європейської Комісії (Голова комісії є першою в історії ЄС жінкою на цій посаді, крім того, приблизно половина членів цього інституту є жінками), принципово нове внутрішнє та зовнішнє середовище, що формується під впливом Brexit, а також необхідність підтвердити роль Європейської Комісії як рушійної сили процесу європейської інтеграції, особливо на тлі проблем із дотриманням основоположних принципів ЄС рядом держав-членів, зокрема посткомуністичних. Робиться висновок, що нові методи роботи Європейської Комісії покликані зробити цей інститут сильним і справедливим, який спроможний працювати разом, щоб виконати положення запропонованого європейцям Головою Комісії «Порядку денного для Європи».

Ключові слова: політика ЄС, європеїзація, нова Європейська Комісія, керівні політичні настанови Європейської Комісії, методи роботи комісії.

Постановка проблеми. Після виборів у Європейський Парламент, які відбулися 23 – 26 травня 2019 р. за найвищої з 1994 р. явки виборців (50,6 %), помітну частину яких становила молодь [2], у ЄС розпочався новий інституційний цикл, у ході якого відбулося оновлення таких важливих інститутів Союзу, як Європейський Парламент та Європейська Комісія (ЄК). Однією з ключових подій цього циклу, безумовно, стало обрання новим складом Європейського Парламенту спочатку Голови (рішення Європейського Парламенту від 16 липня 2019 р.), а потім і всього складу ЄК (рішення Європейського Парламенту від 27 листопада 2019 р.), п'ятирічна каденція якої розпочалася 1 грудня 2019 р.

Новостворена ЄК має неабиякі амбіції – її очільниця хоче, щоб «наступні п'ять років були для Європи можливістю прагнути більше вдому, щоб лідирувати у світі» [11, р. 3]. Власне, кожен новий Голова ЄК сповнений амбіцій зробити роботу цього інституту якомога ефективнішою, суттєво просунути ЄС шляхом поглиблення інтеграційних процесів та максимально посилити роль ЄС як глобального гравця. Однак, на нашу думку, амбіції нинішнього складу ЄК обумовлені трьома додатковими факторами.

По-перше, Урсула фон дер Ляєн стала першою жінкою, яку обрали на посаду Голови ЄК за всю її історію [7], та другою представницею Німеччини на цій посаді після першого Голови ЄК Вальтера Хальштейна (головавав у 1957 – 1967 рр.). Крім Голови до складу нової ЄК увійшли ще 26 членів (загалом по одному європейському комісару від кожної держави-члена ЄС) [9], із яких три Виконавчих заступники Голови та п'ять заступників Голови (одним із них є Верховний представник ЄС з питань закордонних справ та політики безпеки). До складу ЄК, окрім Голови, увійшли ще 11 жінок, одна з яких обіймає посаду Виконавчого заступника Голови, дві – посади заступників Голови. Кандидатури жінок до складу ЄК висунули Болгарія, Данія, Естонія, Кіпр, Мальта, Німеччина

© Рудік О. М., 2020

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 2(45)

(Голова ЄК), Португалія, Румунія, Фінляндія, Хорватія, Чеська Республіка, Швеція. Це рекордна кількість жінок в уряді ЄС, що ще більше приверне увагу його роботи як у самому ЄС, так і за його межами.

По-друге, новій ЄК доведеться працювати у внутрішньому та зовнішньому середовищі, яке, серед іншого, формуватиметься під впливом виходу Великої Британії зі складу ЄС. Це безпрецедентний виклик для ЄС, який до цього лише успішно розширювався, у тому числі й на посткомуністичний простір. ЄС бракуватиме однієї з провідних економік світу, що вплине на його бюджет, та впливового гравця на міжнародній арені, який посилював геополітичні позиції ЄС в умовах кризи міжнародної та європейської безпеки.

Нарешті, новому складу ЄК та її Голові необхідно буде підтвердити свою роль як рушійної сили процесу європейської інтеграції, оскільки саме наполеглива діяльність ЄК приводить до бажаних, з огляду на цінності та цілі ЄС, змін у політиці держав-членів, країн-кандидатів та потенційних кандидатів на вступ, а також третіх країн, які ми характеризуємо як європеїзацію. Особливої актуальності цій місії ЄК надають проблеми з дотриманням основоположних принципів ЄС рядом держав-членів, особливо посткомуністичних (наприклад, Польща, Угорщина), тобто тих, які стали членами Союзу у 2004 – 2013 рр.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В основу статті покладене повідомлення Голови ЄК Урсули фон дер Ляєн «Методи роботи Європейської Комісії», оприлюднене 1 грудня 2020 р., тобто в перший день роботи нового складу цього інституту ЄС. Зазначені нові методи розглядатимуться в контексті політичних керівних принципів Голови ЄК «Союз, який прагне більшого. Мій порядок денний для Європи», які були виголошені нею на пленарному засіданні Європейського Парламенту 16 липня 2019 р. Що стосується інших публікацій, то вартою уваги є аналітична розвідка «Порядок денний політичної реформи Урсули фон дер Ляєн», підготовлена депутатом Європейського Парламенту декількох скликань (1999 – 2014), а нині Президентом ініціативи «Група Спінеллі» та позаштатним науковим співробітником Центру європейської політики А. Даффом [4]. Хоча автор і не розглядає методи роботи нової ЄК, які на той час ще не були оприлюднені, його аналіз ключових пріоритетів порядку денного новопризначеної Голови формує контекст, необхідний для розуміння бачення Урсулою фон дер Ляєн концептуальних засад внутрішнього функціонування ЄК.

Метою статті є з'ясування нових методів роботи ЄК Урсули фон дер Ляєн в контексті внутрішніх та зовнішніх умов функціонування ЄС-27.

Викладення основного матеріалу. На початку грудня 2019 р. ЄК Урсули фон дер Ляєн оприлюднила свої методи роботи, які протягом наступних п'яти років (2019 – 2024 рр.) стануть основою виконання новим складом ЄК політичних керівних принципів Голови ЄК «Союз, який прагне більшого. Мій порядок денний для Європи» [6]. З огляду на повідомлення Голови ЄК від 1 грудня 2019 р. [10], пріоритетними в роботі цього ключового інституту ЄС будуть принципи колегіальності, прозорості та ефективності. Так, у передмові до згаданого повідомлення від 1 грудня 2020 р. Голова ЄК зазначає, що хоче бачити ЄК, внутрішнє функціонування якої ґрунтується на принципах колегіальності та належного врядування: з чіткими ролями та обов'язками, рішучою прихильністю до управління ефективною та дотриманням законодавчої бази, чіткими механізмами підзвітності, високою якістю та науково обґрунтованою регуляторною політикою, відкритістю та прозорістю, високими стандартами етичної поведінки. ЄК має функціонувати як сучасний, транспарентний та орієнтований на результат інститут [10, р. 3]. Саме з цією

метою Голова ЄК запроваджує цілий ряд нововведень у методи роботи ЄК, ключові з яких ми розглянемо нижче.

Основні керівні принципи спільної роботи. ЄК приймає рішення колегіально. Усі члени ЄК, тобто європейські комісари, є рівноправними під час прийняття рішень і несуть однакову відповідальність за ці рішення. Після прийняття рішень кожен член ЄК має взяти на себе відповідальність за них, відстоювати та захищати їх. Три виконавчі заступники Голови виконують подвійну функцію, виконуючи функції віце-президентів та керуючи певною сферою політики. Виконавчі заступники Голови, Верховний представник / заступник Голови та заступники Голови відповідають за політичне керівництво та координацію роботи у сфері їх відповідальності, насамперед на основі так званих груп комісарів. Голова ЄК створила шість груп комісарів, які охоплюють шість політичних пріоритетів, запропонованого нею порядку денного: Європейська зелена ініціатива; економіка, яка працює для людей; Європа придатна для цифрової доби; захист європейського способу життя; сильніша Європа в сучасному світі; новий імпульс для європейської демократії [6].

Прозорість та контакти із зацікавленими сторонами (стейкхолдерами). Роботу всіх членів ЄК та їх кабінетів має характеризувати прозорість [10, р. 17]. Контакти членів ЄК із зацікавленими сторонами повинні бути прозорими. Крім того, члени ЄК мають прагнути до забезпечення належного балансу та репрезентативності серед зацікавлених сторін, з якими вони зустрічаються. Прозорість має особливе значення, коли конкретні інтереси, пов'язані з роботою Комісії над законодавчими ініціативами або фінансовими питаннями, обговорюються з професійними організаціями чи окремими особами. Члени ЄК не повинні зустрічатися з професійними організаціями або приватними особами, які не є зареєстрованими в Реєстрі прозорості (створена ЄК база даних, що містить перелік організації, які намагаються впливати на законотворчий процес та процес імплементації політики інститутами ЄС; з Реєстру видно, які інтереси переслідуються, ким і з якими фінансовими ресурсами) [12]. Очікується, що всі члени ЄК будуть оприлюднювати на своїх веб-сторінках усі контакти та зустрічі з професійними організаціями та приватними особами з будь-яких питань, пов'язаних з розробленням та імплементацією політики ЄС, за винятком поважних причин, що становлять суспільний інтерес (ст. 4 Постанови Європейського Парламенту та Ради ЄС від 30 травня 2001 р. 1049/2001 про доступ громадськості до документів інституту ЄС [8]) і вимагають конфіденційності. Ці зобов'язання поширюються також на членів кабінетів та Генеральних директорів ЄК.

Відповідно до Кодексу поведінки членів ЄК [3], кожні два місяці ЄК публікує огляд представницьких та інших витрат кожного члена ЄК, який охоплює всі аспекти його діяльності, якщо тільки публікація цієї інформації не зашкодить захисту суспільних інтересів стосовно громадської безпеки, оборони та військових питань, міжнародних відносин або фінансової, монетарної чи економічної політики Союзу або держави-члена [10, р. 17].

Геополітична комісія. Вперше за координацію зовнішньополітичних аспектів діяльності ЄК буде відповідати спеціально створена група. Готуючи засідання ЄК, нова Група з питань зовнішньої координації (ЕХСО) щотижня обговорюватиме актуальні міжнародні питання та координуватиме позиції, що мають бути сформовані, серед іншого, на міжнародних форумах або під час самітів [11]. Група відіграватиме центральну роль в узгодженні внутрішніх та зовнішніх вимірів роботи ЄК. Співголовами в ЕХСО будуть дипломатичний радник Голови ЄК та заступник Глави кабінету Верховного представника ЄС з питань закордонних справ та політики безпеки / заступник Голови ЄК, які

формуватимуть порядок денний комітету, з урахуванням пропозицій кабінетів та служб. Генеральний секретаріат забезпечить комітет секретаріатом. Кабінет кожного члена ЄК призначить свого постійного члена, який братиме участь у засіданнях ЕХСО. Європейська зовнішньополітична служба консультуватиме співголів ЕХСО з питань зовнішньої політики. Постійно запрошуватимуться юридична служба ЄК, протокольна служба, прес-секретаріат та Генеральний директорат з питань бюджету. Засідання ЕХСО відбуватимуться щосереді [10, р. 14].

Прихильність до демократичного союзу. Щоб продемонструвати важливість, яку ЄК надає тому, що кажуть громадяни та їх безпосередньо обрані представники в Європейському Парламенті, вона обговорюватиме на своїх засіданнях кожне рішення, яке стосується реєстрації або відмови в реєстрації ініціатив, висунутих європейцями в межах Європейської громадянської ініціативи, право на яку передбачене ст. 11(4) Договору про Європейський Союз та ст. 24 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) [1]. ЄК також обговорить та ухвалить рішення щодо резолюцій Європейського Парламенту [5] та запитів Ради ЄС щодо законодавчих ініціатив відповідно до ст. 225¹ та 241² ДФЄС, повністю дотримуючись при цьому принципів пропорційності, субсидіарності та ефективного законодавства. Заступник Голови з питань міжінституційних відносин та прогнозування Марош Шефчович інформуватиме Європейський Парламент про подальші дії ЄК протягом трьох місяців після прийняття європейськими депутатами відповідної резолюції.

Відповідно до їхніх програмних листів європейські комісари відвідуватимуть кожену державу-члена не пізніше ніж у першу половину п'ятирічного мандату ЄК. Очікується, що вони будуть регулярно зустрічатися з національними парламентами та брати участь у діалогах громадян по всьому ЄС, зокрема в межах конференції щодо майбутнього Європи. Згідно з шостим пріоритетом політичних настанов Урсули фон дер Ляєн «Новий імпульс для європейської демократії» конференція щодо майбутнього Європи має розпочатися у 2020 р. та триватиме два роки [6, р. 19]. Конференція, у межах якої європейці матимуть можливість висловитись із питань майбутнього Європи, щоб будувати майбутнє Союзу та відігравати провідну й активну роль у визначенні його пріоритетів та рівня амбіцій, об'єднає як рівноправних партнерів громадян, зокрема молодь, громадянське суспільство та європейські інститути.

Боротьба з бюрократичною тяганиною. ЄК застосовуватиме принцип «один прийшов, один вийшов», згідно з яким кожна законодавча пропозиція, що створює нові навантаження під час її імплементації, повинна позбавити людей та бізнес від рівнозначного існуючого навантаження на рівні ЄС у тій самій сфері політики. Заступник Голови з питань міжінституційних відносин та прогнозування наглядатиме за застосуванням цього принципу та забезпечить його послідовне застосування у відповідних службах ЄК [10, р. 11].

Цифрова Комісія. ЄК прагне стати орієнтованим на користувачів інститутом ЄС, який працює в цифровому форматі та на основі фактичних даних. Засідання ЄК проходять у безпаперовому форматі за допомогою інструменту e-College [12]. Метою є поступове запровадження порядку проведення засідань без паперів на

¹ Згідно зі ст. 225 «Європейський Парламент може, діючи більшістю складу своїх членів, звертатися до Комісії щодо надання будь-яких належних пропозицій із питань, які, на його думку, вимагають ухвалення акту Союзу для цілей виконання Договорів. Якщо ЄК не надає пропозицій, вона інформує Європейський Парламент про причини» [1, с. 150].

² Згідно зі ст. 241 «Рада, діючи простою більшістю, може звертатися до ЄК з запитом провести будь-які дослідження, які Рада вважає необхідними для досягнення спільних цілей, та подати Раді будь-які належні пропозиції. Якщо ЄК не надає пропозиції, вона інформує Раду про причини» [1, с. 155].

всіх організаційних рівнях. Це можливо за умов повного дотримання вимог щодо захисту даних та кібербезпеки. Усі співробітники ЄК будуть забезпечені необхідними інструментами для спільної роботи й прийняття колективних рішень та для зменшення потреби в друкуванні документів. Ключові горизонтальні процеси, включаючи фінансовий менеджмент, діловодство, управління грантами, закупівлі та доступ до документів, будуть упорядковані за допомогою нових або вдосконалених наборів інструментів. Паралельно ЄК запроваджуватиме та поступово використовуватиме кваліфікований електронний підпис [10, р. 18].

Зелена Комісія. ЄК активізує свої зусилля для поліпшення впливу на навколишнє середовище своєї діяльності у сфері енергії, споживання води та паперу, поводження з відходами та викидів CO₂. Це вдасться зробити завдяки новим ініціативам у межах управлінського інструменту «Система управління навколишнім середовищем» (EMAS) [14], розробленого ЄК для компаній та інших організацій із метою оцінювання, звітування та поліпшення їх екологічних показників, а також більш ефективного впровадження принципів циркулярної економіки в «зелених» державних закупівлях та зміцнення здатності персоналу до екологічної поведінки [10, р. 19].

Висновки. Таким чином, Голова ЄК хоче бачити цей інститут сильним і справедливим, спроможним працювати разом, щоб виконати те, що вона пообіцяла європейцям у своєму «Порядку денному для Європи». Із цією метою Урсула фон дер Ляєн запроваджує до методів роботи ЄК цілий ряд нововведень, зокрема стосовно ролі виконавчих заступників Голови, Верховного представника ЄС з питань закордонних справ та політики безпеки, який є також одним із заступників Голови, заступників Голови та груп європейських комісарів. Також створений новий орган для координації питань зовнішніх відносин – Група з питань зовнішньої координації (ЕХСО) – та визначено, як ЄК виконуватиме свої зобов'язання діяти відповідно до резолюцій Європейського Парламенту, які він ухвалює на основі ст. 225 ДФЄС. Нарешті, нові методи роботи прокладають шлях до цифрової трансформації ЄК, завдяки якій засідання стануть повністю безпаперовими.

Список бібліографічних посилань

1. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06.
2. *2019 European elections: Record turnout driven by young people*. Retrieved September 23, 2019 from <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190923IPR61602/2019-european-elections-record-turnout-driven-by-young-people>.
3. *Code of Conduct for the Members of the European Commission*. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/commissioners-and-ethics/code-conduct-members-european-commission_en
4. Duff, A. (2019). *The political reform agenda of Ursula von der Leyen*. Retrieved September 27, 2019 from https://www.epc.eu/documents/uploads/pub_9311_political_reform_agenda.pdf?doc_id=2193.
5. *European Parliament resolution of 12 February 2019 on the implementation of the Treaty provisions on Parliament's power of political control over the Commission (2018/2113(INI))*. Retrieved from https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0078_EN.html.
6. Leyen, U. (2019). *A Union that strives for more. My agenda for Europe By candidate for President of the European Commission*. Retrieved September 22, 2019 from https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf.
7. *Parliament elects Ursula von der Leyen as first female Commission President*. Retrieved from: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190711IPR56824/parliament-elects-ursula-von-der-leyen-as-first-female-commission-president>.

Theory and history of Public Administration

8. *Regulation (EC) № 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents.* Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049>.

9. *The Commissioners. The European Commission's political leadership.* Retrieved from https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024_en.

10. *Communication from the President to the Commission. The Working Methods of the European Commission.* Retrieved from <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/working-methods.pdf>.

11. *The Working Methods of the von der Leyen Commission: Striving for more at home and in the world.* Retrieved from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6657.

12. *Transparency Register.* Retrieved from https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_en.

13. *What is EMAS?* Retrieved from: https://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm.

List of references

1. Konsolidovani versii Dohovoru pro Yevropeiskiy Soiuz ta Dohovoru pro funktsionuvannia Yevropeiskoho Soiuzu z protokolamy ta deklaratsiiamy. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06 [in Ukrainian].

2. *2019 European elections: Record turnout driven by young people.* Retrieved September 23, 2019 from <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190923IPR61602/2019-european-elections-record-turnout-driven-by-young-people> [in English].

3. *Code of Conduct for the Members of the European Commission.* Retrieved from https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/commissioners-and-ethics/code-conduct-members-european-commission_en [in English].

4. Duff, A. (2019). *The political reform agenda of Ursula von der Leyen.* Retrieved September 27, 2019 from https://www.epc.eu/documents/uploads/pub_9311_political_reform_agenda.pdf?doc_id=2193 [in English].

5. *European Parliament resolution of 12 February 2019 on the implementation of the Treaty provisions on Parliament's power of political control over the Commission (2018/2113(INI)).* Retrieved from https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0078_EN.html [in English].

6. Leyen, U. (2019). *A Union that strives for more. My agenda for Europe By candidate for President of the European Commission.* Retrieved September 22, 2019 from https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf [in English].

7. *Parliament elects Ursula von der Leyen as first female Commission President.* Retrieved from: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190711IPR56824/parliament-elects-ursula-von-der-leyen-as-first-female-commission-president> [in English].

8. *Regulation (EC) № 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents.* Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049> [in English].

9. *The Commissioners. The European Commission's political leadership.* Retrieved from https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024_en [in English].

10. *Communication from the President to the Commission. The Working Methods of the European Commission.* Retrieved from <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/working-methods.pdf> [in English].

11. *The Working Methods of the von der Leyen Commission: Striving for more at home and in the world.* Retrieved from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6657 [in English].

12. *Transparency Register.* Retrieved from https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_en [in English].

13. *What is EMAS?* Retrieved from: https://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm [in English].

RUDIK Oleksandr

PhD in Political Science, Associate Professor,
Associate Professor of Department of Law and European Integration,
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

**THE NEW WORKING METHODS OF THE EUROPEAN
COMMISSION FOR 2019 – 2024:
STRIVING FOR MORE AT HOME AND IN THE WORLD**

The article explores the new working methods of the European Commission for 2019 – 2024, which were presented by the President Ursula von der Leyen in her Communication to Commission on December 1, 2020. It clarifies the importance of the Commission's new working methods in the context of the internal and external environment of EU-27 functioning, as well as the President's ambitious goal, who wants «the next five years to be an opportunity for Europe to strive for more at home in order to lead in the world». According to the author of the article, the ambitions of the current Commission are due to three additional factors: the gender composition of the Commission (the President of the Commission is the first woman in this position in the EU history, and about half of the members are women), a fundamentally new internal and external environment which forms under the influence of the Brexit impact, as well as the need to reaffirm the role of the European Commission as a driving force in the European integration process, especially against the background of problems with compliance to the fundamental principles of the EU by a number of Member States, including post-communist ones. It is concluded that the Commission's new working methods are designed to make this institution strong and fair, capable of working together to implement the provisions of the «Agenda for Europe» proposed by the President of the Commission. To this end, Ursula von der Leyen introduces a number of novelties to the way the Commission works, notably with regards to the role of the Executive Vice-Presidents, the High Representative / Vice-President, Vice-Presidents and Commissioners' Groups; the creation of the Group for External Coordination; the role of the Secretariat-General in supporting the Executive Vice-Presidents and the Vice-Presidents; the Commission's follow-up to European Parliament Resolutions based on Article 225 of the Treaty on the Functioning of the European Union; the introduction of the digital transformation objective and an open, inclusive and cooperative way of working.

Key words: EU policy, Europeanization, new European Commission, political guidelines of the European Commission, working methods of the Commission.

Надійшла до редколегії 10.06.20