

sites/beta-political/files/communication-monitoring-implementation-european-pillar-social-rights-march2018_en.pdf.

7. Social Summit for Fair Jobs and Growth. – Access mode: <https://www.government.se/government-policy/social-summit-for-fair-jobs-and-growth/>.

8. State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity – Speech by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission, Strasbourg, 9 September 2015. – Access mode: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_en.htm.

Олександра РУДІК
*аспірантка кафедри
міжнародних відносин
ДНУ ім. Олеся Гончара*

НОВІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ МЕЖ ОБУМОВЛЕНостІ ЄС У КОНТЕКСТІ ДЕБАТІВ ЩОДО ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

Обумовленість ЄС набуває багато форм: вона є юридично кодифікованою та виконуються за рішенням Суду ЄС або залежать від міжурядових домовленостей та виражаються за допомогою політичних чи економічних стимулів / антистимулів. Найважливішою метою обумовленості є сприяння інтеграції та єдності між народами Європи та їх державами-членами. Тому цілком логічним буде припущення що обумовленість має встановлювати стимули у такий спосіб, щоб їх застосування сприяло досягненню цього очікуваного результату. Збалансоване поєднання політичних, правових та бюджетних інструментів може допомогти усунути великі прогалини у Договорах, зокрема щодо ефективного захисту верховенства права та демократії.

У зв'язку з оприлюдненням Європейською Комісією нових підходів до формування багаторічної програми фінансового розвитку ЄС на 2021 ? 2027 рр., у тому числі пропозиції стосовно запровадження захисних заходів у випадку порушень державами-членами принципу верховенства права, в ЄС розпочався черговий раунд дебатів щодо того, що є належною, або навіть обов'язковою, поведінкою держав-членів ЄС та що їх чекає у випадках відхилення від цінностей Союзу та порушення ними договірних норма та принципів. Оскільки такі дебати провокують суттєві політичні суперечки, виникають фундаментальні питання щодо того, як можна зберегти єдність між державами-членами і, водночас, зупинити ерозію основоположних засад ЄС.

Конституційні основи верховенства права в ЄС закріплені в статтях 2 та 7 ДЄС. В ст. 2 наголошується на тому, що Союз засновано на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності,

верховенства права та поваги до прав людини, зокрема осіб, що належать до меншин, які є спільними для всіх держав-членів [11, р. 15]. Згідно зі ст. 7 право встановлення факту постійного та істотного порушення однією з держав-членів цінностей, зазначених у статті 2 мають Рада ЄС та Європейська Рада, які можуть це зробити за обґрунтованою пропозицією однієї третини держав-членів Європейського Парламенту або Європейської Комісії (Рада ЄС, діючи більшістю у чотири п'ятих її членів) або за пропозицією однієї третини держав-членів або Комісії (Європейська Рада, діючи одностайно) та після отримання згоди Європейського Парламенту. У разі прийняття рішення відповідно до частини 2 Рада може кваліфікованою більшістю вирішити призупинити певні права відповідної держави-члена, що впливають із застосування Договорів, включаючи право голосу представника уряду держави-члена у Раді. У будь-якому разі ця держава-член має і надалі виконувати свої зобов'язання за установчими договорами [11, р. 18]. В ст. 354 ДФЄС зазначається, що для цілей ст. 7 ДЄС, що стосується призупинення певних прав, що впливають з членства у Союзі, члени Європейської Ради або Ради, які представляють відповідну державу-члена, не беруть участі у голосуванні, а відповідна держава-член не враховується під час обрахунку голосів під час встановлення факту порушення [11, р. 195 – 196].

20 грудня 2017р. Європейська Комісія вперше запустила процедуру ст.7 ДЄС проти Польщі, тобто запропонувала Раді ЄС прийняти рішення про існування явного ризику серйозного порушення цією країною цінностей, зазначених у ст. 2 ДЄС. Незважаючи на неодноразові спроби впродовж майже двох років залучити польську владу до конструктивного діалогу в контексті Нової рамкової структура ЄС для зміцнення верховенства права, Комісія дійшла висновку, що в Польщі існує явний ризик серйозного порушення принципу правової держави. Загальна схема порушення полягала у тому, що виконавча та законодавча влада Польщі систематично вдавалася до політичного втручання у склад, повноваження, управління та функціонування судової гілки влади. Так, протягом двох років в Польщі було прийнято понад 13-ти законів, що вплинули на всю структуру системи правосуддя в країні, зокрема на Конституційний трибунал, Верховний Суд, звичайні суди, Національну раду судових органів, прокурорську службу та Національну школу з підготовки та підвищення кваліфікації працівників суду. Крім того, Комісія вирішила зробити наступний крок у процедурі провадження щодо порушення Польщею законодавства ЄС Законом про організацію звичайних судів і в березні 2018 р. передала справу до Суду ЄС [10; 12].

Започаткування процедури за ст. 7 ДЄС привернуло увагу європейської громадськості та експертної спільноти до дебатів про верховенство права. У зв'язку з цим експерти виділяють декілька проблем, пов'язаних з механізмом реалізації цієї статті [4, р. 3 – 5]. По-перше, це спровокувало негативну політичну реакцію та призвело до

подальшої поляризації сил і позицій в самій Польщі. По-друге, будь-які дебати щодо таких концепцій, як «незалежність суду», потребують чітких дефініцій, однак в тексті договорів їх немає. Хоча Суд ЄС прояснив ряд ключових питань у своєму рішенні щодо справи *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* від 27 лютого 2018 р. (Вищий адміністративний суд Португалії звернувся до Суду ЄС з проханням розтлумачити ст. 19 ДЄС, стверджуючи, що заходи влади з тимчасового зменшення заробітної плати працівникам державного сектора, у тому числі суддям, порушують принцип незалежності суддів) [5], експерти застерігають, що попереду ще багато роботи стосовно чіткого тлумачення низки правових деталей за одночасного забезпечення їх соціальної прийнятності та ефективного застосування. По-третє, зважаючи на те, що ст. 7(2) ДЄС передбачає дії Європейської Ради на основі одностайності, процедура може надовго затягнутись, де давши жодного зрозумілого результату. Штучне прискорення процесу може привести до певного результату, але за рахунок суттєвої шкоди єдності держав-членів та Союзу.

Законодавча пропозиція Комісії щодо Постанови про захист бюджету Союзу в разі узагальнення недоліків стосовно верховенства права в державах-членах [7], яка базується на ст. 322(1)(a) ДФЄС, є новим прикладом бюджетної обумовленості ЄС. До загальних недоліків щодо верховенства права Комісія віднесла такі [8, р. 6]: загроза незалежності судової влади; неможливість запобігти, виправити та покарати свавільні чи незаконні рішення органів державної влади, у тому числі правоохоронних органів, обмеження фінансових та людських ресурсів, що впливає на їх належне функціонування, або незабезпечення відсутності конфліктів інтересів; обмеження доступності та ефективності засобів правового захисту, в тому числі через наявність обмежувальних процесуальних норм, невиконання судових рішень або обмеження ефективного розслідування, кримінального переслідування або покарання за порушення законодавства. У разі виявлення вказаних недоліків в одній із держав-членів Комісія хоче отримати право призупиняти платежі, анулювати, призупиняти або скорочувати зобов'язання, призупиняти затвердження однієї або декількох програм або вносити зміни до таких програм а інші аналогічні заходи [8, р. 6]. На думку експертів, все ще залишається незрозумілим як далеко може зайти держава-член в порушенні принципу верховенства права, перш ніж щодо неї буде прийнято рішення шляхом голосування зворотною кваліфікованою більшістю (рішення Ради ЄС вважатиметься ухваленим, якщо для відхилення пропозиції Комісії не буде досягнуто кваліфікованої більшості голосів).

Загроза фінансового покарання може стати реальною альтернативою існуючій процедурі, передбаченій ст. 7 ДФЄС. Водночас, експертам незрозуміло чи зможе Комісія втілити свою пропозицію в правову реальність [8, р. 8 – 9]. Крім того, немає жодної гарантії, що Рада ЄС піде на встановлення прецеденту розширення голосування

більшістю на питання, пов'язані з верховенством права [4, р. 4]. Навіть після набуття чинності, запропоновані Комісією стимули / антистимули будуть сприйматись багатьма державами-членами як форма політичного примусу Брюсселю, оскільки деякі держави-члени значно більше залежать від бюджетних коштів ЄС, ніж інші. Такий розвиток подій може серйозно зашкодити єдності ЄС. За цих умов, держави-члени починають діяти самостійно, намагаючись запропонувати нові підходи.

Починаючи з 2016 р. уряд Бельгії просуває ідею щодо створення механізму колегіального експертного огляду (*peer review*) з питань верховенства права [9]. Оцінка досвіду щорічного діалогу з питань верховенства права, дана Радою ЄС в листопаді 2016 р. [6, р. 5], спонукала бельгійську владу до розроблення ідей щодо посилення політичної зацікавленості в тиску на рівні країн-членів ЄС. В травні 2018 р. прем'єр-міністр Чарльз Мішель підтримав цю пропозицію у своєму виступі під час дебатів щодо майбутнього Європи в стінах Європейського Парламенту. Пропозиція Бельгії полягає в запровадженні механізму колегіального експертного огляду серед усіх держав-членів на основі рівноправності, що допоможе їм розробити найкращі практики та усунути недоліки й уникнути у такий спосіб спекуляції щодо політичної ієрархії. Діючи по аналогії з системою періодичних оглядів ООН а також Європейського семестру, держави-члени отримають можливість «подивитись на себе у дзеркалі» [3]. По суті, це може стати м'якою формою обумовленості, що змусить держави-члени ЄС регулярно обговорювати питання про те, що означає бути демократією на основі верховенства права.

Критики пропозиції Бельгії вказують на те, що держави-члени завжди зможуть зігнувати критичні коментарі своїх колег по Союзу. Проте, на думку експертів, керований Радою ЄС такий підхід зможе, принаймні, перетворити нинішній досить застарілий діалог з верховенства права в більш суттєвий і процедурно обумовлений процес. Можливо, це не буде достатньо для запобігання відхилень від принципу верховенства права, але це посилить розуміння державами-членами позицій один одного і допоможе подолати розбіжності у тлумаченні сутності верховенства права [4, р. 5].

Очевидно, що жоден з трьох вищезгаданих механізмів (застосування ст. 7 ДЄС, пропозиція Комісії щодо встановлення зв'язку між повагою до верховенства права та виплатами з бюджету ЄС, запровадження колегіального експертного оцінювання між всіма державами-членами) індивідуально не покладе край суперечкам щодо верховенства права. Крім того, в ЄС очікують на нову хвилю пов'язаних з обумовленістю дебатів навколо планів Комісії щодо реформи політики згуртування, зокрема шляхом зменшення на 30 млрд. євро фінансування держав-членів Центральної та Східної Європи на користь Греції, Італії та Іспанії [1], та збільшення, за пропозицією Німеччини, фінансової

підтримки для тих держав-членів, які приймають і розміщують більшу, порівняно з іншими, кількість біженців [2]. Таким чином, урок, який можна винести з дебатів щодо верховенства права, може полягати в ідеї розгляду обумовленості як широких рамок, що потребують збалансування та узгодження. Експерти припускають, що з цією метою може виникнути необхідність у розширенні інструментарію, наприклад, шляхом розгляду можливості запровадження нових правових документів, що базуються на ст. 70 ДФЄС (Рада за пропозицією Комісії може ухвалити заходи, що встановлюють положення, за допомогою яких держави-члени у співпраці з Комісією об'єктивно та неупереджено оцінюють виконання органами влади держав-членів політик Союзу, зазначених в Розділі V «Простір свободи, безпеки та правосуддя»), або розгляду питання ступеня залежності приватних інвестицій від стабільного дотримання верховенства права [4, р. 5]. Однак те, що являє собою належний баланс механізмів на основі обумовленості, неминуче залишатиметься в ЄС предметом постійних політичних дебатів.

Список використаної літератури

1. Barker A. EU plans €30bn funding shift from Central and Eastern Europe / A. Barker. – Financial Times 28 May 2018. – Access mode: <https://www.ft.com/content/c35f032a-628b-11e8-90c2-9563a0613e56>.
2. Brunnsden J. Germany wants EU to reward states for taking migrants / J. Brunnsden, M. Khan. – Financial Times 21 February 2018. – Access mode: <https://www.ft.com/content/abb50ada-1664-11e8-9376-4a6390addb44>.
3. Debate on the Future of Europe: Speech by Prime Minister of Belgium Charles Michel on 4 May 2018. – Access mode: <https://www.premier.be/en/debate-future-europe>.
4. Exploring the Boundaries of Conditionality in the EU / ed. by Alexander Mattelaer // European Policy Brief. – June 2018. – No. 51. – Access mode: <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2018/06/EPB-51-Conditionality-in-the-EU.pdf?type=pdf>
5. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 27 February 2018 in Case C-64/16 Associa cao Sindical dos Juizes Portugueses v Tribunal de Contas. – Access mode: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-64/16>.
6. On the evaluation of the rule of law dialogue // Outcome of the 3499th General Affairs Council meeting. – Brussels, 15 – 16 November 2016, doc 14424/16. – Access mode: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14424-2016-INIT/en/pdf>.
7. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States. – Brussels, 2.5.2018 COM (2018) 324 final. – Access mode: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0324&from=EN>.

8. Protecting the EU budget against generalised rule of law deficiencies / EU Legislation in Progress 2021 – 2027 MFF. – Access mode: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630299/EPRS_BRI\(2018\)630299_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630299/EPRS_BRI(2018)630299_EN.pdf).

9. Reynders D. Nos valeurs communes sont le ciment de l'Etat de droit. Defendons-les! / D. Reynders // Le Soir, 23 February 2018. – Access mode: https://diplomatie.belgium.be/fr/newsroom/nouvelles/2018/nos_valeurs_communes_sont_le_ciment_de_etat_de_droit.

10. Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland / European Commission press release. – Brussels, 20 December 2017. – Access mode: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm.

11. The Lisbon Treaty: the readable version. – Foundation for EU Democracy, 2009. – 382 p. – Access mode: <http://en.euabc.com/upload/books/lisbon-treaty-3edition.pdf>.

12. Wawrykiewicz M. European Commission's complaint to the Court of Justice of the EU about the Law on the Ordinary Courts Organisation in the «infringement procedure» and the issue of the rule of law in Poland / M. Wawrykiewicz. – Access mode: <http://www.batory.org.pl/upload/publikacje/Otwarta%20Europa/Poland%20infringement%20over%20Law%20on%20the%20Ordinary%20Courts.pdf>.

Тетяна СЕРЬОГІНА

*к. держ. упр., доцент кафедри
права та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

НОРМАТИВНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ СТАТУСУ ЦЕНТРУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Система публічного управління, як і будь-яка система, передбачає наявність суб'єкт-об'єктних відносин. В загальному розумінні суб'єкт є носієм субстанціальних якостей і характеристик, що визначають якісні особливості об'єкту. Традиційний підхід передбачає [1] розглядати в якості суб'єкта управління орган влади, установу, підрозділ управління чи посадову особу, які виробляють та приймають рішення щодо здійснення впливу на об'єкт управління. При цьому об'єкт управління розглядається в даному контексті як суспільство в цілому, адміністративно-територіальні утворення, процеси, відносини у різних галузях, сферах діяльності, організації, колективи, окрема людина, говорячи іншими словами, отримувач послуги. Відтак, в контексті надання публічних послуг, суб'єктами виступають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, а також інституції, що перебувають у їхньому управлінні.