

КОМІСІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СПІВТОВАРИСТВ
Брюссель, 25.7.2001
СОМ(2001) 428 остаточна редакція

ЄВРОПЕЙСЬКЕ ВРЯДУВАННЯ

БІЛА КНИГА

ЗМІСТ

РЕЗЮМЕ	3
I. ДЛЯ ЧОГО РЕФОРМУВАТИ СИСТЕМУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ?	7
II. ПРИНЦИПИ ЕФЕКТИВНОГО ВРЯДУВАННЯ	11
III. ПРОПОЗИЦІЇ ДО ЗМІН	12
3.1. Краще залучення громадськості	12
3.2. Краща політика, її регулювання та надання послуг, передбачених політикою	21
3.3. Внесок ЄС у світове врядування	31
3.4. Переорієнтовані політика та установи	32
IV. ВІД ВРЯДУВАННЯ ДО МАЙБУТНЬОГО ЄВРОПИ	37

РЕЗЮМЕ

Перед сьогоднішньою політичною елітою Європи постав парадокс. З одного боку, громадяни європейських країн вимагають від неї вирішити нагальні суспільні проблеми. З іншого боку, люди усе менше довіряють інституціям та політиці, або зовсім не зацікавлені в них.

Цю проблему визнають наразі як парламенти, так і уряди багатьох країн. Особливо вона стосується Європейського Союзу. Люди втрачають віру у те, що складна й малозрозуміла система може вжити саме тих заходів, які вони потребують. ЄС розглядають як організацію, що безпосередньо не має впливу на життя пересічної людини, але таку, що має занадто великі повноваження.

Ірландське "ні" розширенню ЄС тільки підкреслює вплив цих проблем на суспільство. Це було відображено не тільки у самих результатах референдуму, а й у низькій явці виборців та недостатній глибині обговорення питання, що йому передувало.

Незважаючи на це, люди також чекають від ЄС активної ролі у використанні можливостей, що їх надає глобалізація для економічного та людського розвитку, боротьби із загрозами зміни клімату, безробіттям, злочинністю, забезпечення безпечною їжею та вирішення регіональних конфліктів. Вони вважають, що дії ЄС повинні бути такими ж помітними, як і дії національних урядів.

Демократичні інституції та народні обранці, як на національному, так і загальноєвропейському рівнях, можуть і повинні намагатися наблизити Європу до її громадян. Це є вихідною умовою для більш ефективної політики.

У 2000 році Європейська Комісія визначила реформу врядування як одну із чотирьох стратегічних цілей. Розвиток політичної ситуації у наступні роки показав, що ЄС постала перед двома викликами одночасно: з одного боку існує нагальна потреба у зміні системи врядування в рамках вже існуючих угод, а з іншого – потреба у більш широкому обговоренні майбутнього Європи на Міжурядовій Конференції.

Навіть зараз, у рамках діючих Договорів, ЄС повинен змінити свої інституції та покращити співробітництво у сфері проведення спільної політики для того, щоб чітко продемонструвати, чим він займається і які цінності відстоює. Більш послідовний ЄС буде кращою організацією для його членів, а також кращим лідером для світу. Це також буде сприяти подоланню проблем, пов'язаних із розширенням Союзу.

Ця Біла Книга "Європейське врядування" розглядає, яким чином ЄС використовує повноваження, що надані йому громадянами. Процес реформування має

розпочатися вже зараз для того, щоб населення побачило зміни на краще ще до того, як будуть піддані перегляду Договори ЄС.

Це видання пропонує зробити процес формування політики ЄС більш відкритими для залучення до нього більшого кола осіб та організацій. Воно закликає до більшої відкритості, підзвітності та відповідальності усіх задіяних сторін. Це повинно допомогти громадянам зрозуміти, як само держави-члени ЄС, працюючи разом у рамках Союзу, можуть більш ефективно вирішувати проблеми.

Комісія сама по собі не може зробити такі зміни, так само як і не можна розглядати цю Білу Книгу як казковий порятунок від усіх бід. Запровадження таких змін вимагає участі усіх інших Інституцій ЄС, національного, регіонального та місцевого керівництва, а також громадськості як нинішніх, так і майбутніх держав-членів ЄС. Саме їм, у першу чергу, і адресовано це видання. Ця Біла Книга пропонує серію початкових заходів. Деякі з них спрямовані на те, щоб допомогти Комісії сконцентрувати свої дії на завданнях, що визначені для неї Договором: законодавчій ініціативі, впровадженні політики ЄС, виконанні ролі гаранта Договору та міжнародному представництві. Такі заходи повинні бути вжиті якнайшвидше. Цей документ також ініціює проведення до кінця березня 2002 року консультацій стосовно заходів, що мають бути вжиті іншими Інституціями та державами-членами ЄС.

До кінця 2002 року, Комісія надасть звіт про зміни, що відбулися та зробить висновки за результатами консультацій стосовно цієї Білої Книги. Це повинно закласти основи для розв'язання проблеми врядування іншими Інституціями.

Комісія також візьме активну участь у підготовці майбутнього засідання Європейської Ради у Лаекені для представлення своїх поглядів на політичні цілі, що їх має переслідувати Європейський Союз, а також на необхідне для цього інституційне забезпечення. При цьому Комісія керуватиметься принципами цієї Білої Книги.

ПРОПОЗИЦІЇ ДО ЗМІН

ЄС має переглянути метод Спільноти, менше використовувати вертикальний підхід до вирішення проблем, ефективніше доповнюючи існуючі засоби ведення політики незаконодавчими інструментами.

Краще залучення громадськості та більше відкритості
--

Політика ЄС має розроблятися і прийматися у спосіб, що є більш відкритим та легкозрозумілим.

Комісія надаватиме:

- Своєчасну інформацію про підготовку будь-якої політики на усіх стадіях прийняття рішень у режимі реального часу.

При цьому необхідна більш тісна співпраця з урядами на регіональному та місцевому рівнях, а також з громадськістю. Держави-члени ЄС несуть першочергову відповідальність за досягнення цього положення. Зі свого боку, Комісія:

- Встановить більш систематичний діалог з представниками регіональних та місцевих урядів через національні та Європейські об'єднання на перших стадіях формування політики.
- Покращить можливість впровадження законодавства Співтовариства у відповідності до регіональних та місцевих особливостей.
- Встановить та опублікує мінімальні стандарти по обговоренню політики ЄС.
- Укладе в обраних сферах партнерські угоди, що перевищують мінімальні стандарти, зобов'язуючи Комісію проводити додаткові консультації в обмін на додаткові гарантії відкритості та репрезентативності організацій, з якими проводяться консультації.

Краща політика, її регулювання та надання послуг, передбачених політикою

Для покращення якості надання послуг, передбачених політикою, ЄС з початку повинен визначитися, чи існує потреба у дії і, якщо вона існує, чи повинна вона відбуватися на рівні Союзу. У випадку, коли таке втручання є необхідним, необхідно застосовувати комбінацію різних засобів ведення політики.

При веденні законотворчої діяльності Союз має знайти способи пришвидшення процесу створення та прийняття законів. Необхідно знайти компроміс між можливістю застосування уніфікованого підходу тоді і там, де це потрібно, та більшою гнучкістю у застосуванні норм на місцях. Це повинно збільшити довіру громадськості до того, яким чином експертна порада впливає на політичне рішення.

Комісія:

- Сприятиме більшому використанню різних засобів проведення політики (постанови, рамкові директиви, корегулятивні механізми)
- Спростить право ЄС та заохочуватиме держави-члени ЄС до спрощення національних норм, що стосуються справ ЄС.

- Опублікує настанови стосовно збору та використання експертних порад, так, щоб було зрозуміло у чому полягає порада, з якого джерела вона надходить, як її використати, та які ще існують точки зору на цей предмет .

Більш ефективне застосування права Спільноти важливо не тільки задля забезпечення ефективності внутрішнього ринку, а й для зміцнення довіри до Союзу та його Інституцій.

Комісія:

- Встановить критерії, що визначають пріоритети при розгляді можливих порушень права Спільноти.
- Визначить критерії для заснування нових контролюючих органів та структуру, в рамках якої вони працюватимуть.

Світове врядування

Ця Біла Книга розглядає не тільки Європу, а й продовжує обговорення моделі глобального чи світового врядування.

Союз повинен шукати можливості застосування принципів ефективного врядування до своїх обов'язків щодо світу. ЄС повинен ставити собі за мету підвищувати ефективність та зміцнювати владу міжнародних організацій.

Комісія:

- Покращить діалог із державними та недержавними агенціями третіх країн при розробці політичних рішень, що мають міжнародний вимір.
- Запропонує переглянути представлення Союзу на міжнародній арені для того, щоб мати можливість частіше робити заяви від свого імені.

Нові пріоритети Інституцій

Інституції ЄС та держави-члени ЄС повинні працювати разом для вироблення спільної стратегії щодо політики ЄС. Вони повинні визначити нові пріоритети у політиці та змінити спосіб своєї роботи:

Комісія:

- Посилить спроби у забезпеченні проведення спільної політики та визначенні довготермінових завдань.

- Винесе на наступній Міжурядовій конференції пропозицію визначити нові виконавчі обов'язки Комісії.

Комісія закликає Раду зміцнити її можливість приймати рішення і долати розбіжності інтересів у різних сферах. Рада повинна також установити більш тісний зв'язок між політикою ЄС та діями національних урядів. Приймаючи політичну відповідальність, визначену методом Спільноти, Рада розв'яже руки Європейській Раді, надаючи їй можливість сконцентруватися на довготермінових стратегічних завданнях.

Рада та Європейський Парламент повинні більше уваги приділяти визначенню найважливіших елементів політики та контролю способів, у які ця політика впроваджується. Парламент має покращити свою роль у постачанні на політичну арену думок електорату для обговорення.

ЯК РЕАГУВАТИ НА ЦЮ БІЛУ КНИГУ

Реакція на цю Білу Книгу повинна надходити безпосередньо до Комісії до **31 березня 2002 року**.

Веб-сторінка, присвячена проблемі врядування http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm містить оновлену інформацію та посилання на інтерактивні дебати, включаючи дебати щодо врядування, ініційовані інституційними та неурядовими агентами, дебати щодо Майбутнього Європи та портал Комісії, присвячений інтерактивному творенню політики.

Коментарі приймаються Комісією за електронною адресою:

sg-governance@cec.eu.int

або поштою:

**Governance White Paper,
European Commission,
C80 05/66,
rue de la loi 200,
B-1049 Brussels**

Копії отриманих коментарів буде розміщено на згаданій веб-сторінці. Якщо публікація коментарів є небажаною, про це необхідно повідомити окремо.

І. ДЛЯ ЧОГО РЕФОРМУВАТИ СИСТЕМУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ?

Євроінтеграція сприяла 50-ти рокам стабільності, миру і економічного процвітання. Вона допомогла підняти стандарти життя, сформувала внутрішній ринок та зміцнила голос Союзу у світі. Вона досягла результатів, які б неможливо було б досягти кожній окремішій державі-члену ЄС. Інтеграція призвела до того, що інші країни подали заявки на вступ до ЄС, а також до того, що за декілька років площа Союзу наблизиться до географічної площі Європи. Вона також послужила моделлю регіональної інтеграції по всьому світу.

Ці результати було досягнуто демократичними методами. Союз побудовано на принципі верховенства права, він базується на Хартії засадничих прав та має подвійний демократичний мандат через Європейській Парламент, що представляє громадян ЄС, та Європейську Раду, що представляє держави-члени ЄС.

Однак, не дивлячись на ці досягнення, багато європейців відчують себе відчуженими від роботи Союзу.

Це відчуття стосується не лише Європейських Інституцій. Воно впливає на політику та політичні інституції по всьому світу. Що ж стосується Союзу, то для нього ці відчуття лиш підкреслюють напруженість і невпевненість стосовно того, чим є Європейський Союз та яким чином він має розвиватися, якими повинні бути його кордони, політичні цілі та як влада повинна бути розподілена між державами-членами ЄС.

Низька явка на виборах у Європейський Парламент та ірландське "ні" розширенню ЄС також демонструють розрив між Європейським Союзом та громадянам, яким він служить:

- Вважається, що Союз не може адекватно реагувати на існуючі проблеми (наприклад, проблема безробіття, побоювання щодо безпеки харчових продуктів, проблема злочинності, конфлікти на кордонах ЄС та його роль у світі)
- У тих випадках, коли Союз ефективно розв'язує проблеми, його дії рідко схвалюють. Громадяни пов'язують забезпечення своїх прав та покращення якості життя не з діями ЄС, а з діями своїх національних урядів. У той же час вони очікують від ЄС такої ж прозорості та ефективності, як і від національних урядів.
- Крім того, держави-члени ЄС в недостатньому обсязі інформують громадськість про те, що для них робить Союз, а також, що вони самі роблять для Союзу. Урядам зручно звинувачувати Брюссель за важкі рішення, із якими вони насправді погодилися, або навіть самі ініціювали.
- Врешті-решт громадськість часто не розуміє різниці між Інституціями. Вони не знають, хто приймає рішення, яке впливає на їх життя і не відчують, щоб Інституції у достатній мірі виступали провідниками їх поглядів та ідей.

Це не означає, що люди в меншій степені відчують себе Європейцями. Вони все ще очікують загальноєвропейської дії у вирішенні багатьох питань, але не вірять, що така складна система, якою є Союз, може надати їм те, чого вони прагнуть. Іншими словами, очікування європейців не справджуються, але вони все ще мають такі очікування.

Дискусія про майбутнє Європи та рамки цієї Білої Книги

Розчарування та фундаментальні питання стосовно майбутнього ЄС, які воно викликало, стануть основними темами дебатів, що передуватимуть Міжурядовій конференції. Не дивлячись на це, готуючись до нових інституційних змін, Союз повинен почати процес реформування вже зараз. Багато що може бути зроблене для того, щоб змінити спосіб, у який Союз працює в рамках існуючих Договорів. Саме тому Комісія вирішила визначити реформу Європейського врядування¹ на початку 2000 року – задовго до Європейської Ради у Ніцці – як своє стратегічне завдання.

Реформування врядування стосується питання того, як ЄС використовує владу, надану його громадянами, тобто, що і як має бути зроблено. Мета реформи полягає в тому, щоб зробити процес творення політики більш інклюзивним та підзвітним. Краще використання влади повинно наблизити ЄС до громадян і призвести до творення кращої політики.

Для того щоб досягти цього, Союз має краще комбінувати різні засоби ведення політики такі як законодавство, соціальний діалог, використання структурних фондів та програми дій. Це повинно зміцнити метод Спільноти.

Реформування Європейського врядування означає те, що Комісія має змінити свої пріоритети у відповідності до своєї основної місії. Пропозиції, надані у цьому виданні, покращать якість того, яким чином можливе ініціювання політики. Вони забезпечать ясність і ефективність виконання політики та максимізують вплив дій Комісії як гаранта Договору.

Що таке метод Спільноти?

Метод Спільноти гарантує як розмаїття, так і ефективність Союзу. Він забезпечує справедливе відношення до усіх держав-членів ЄС, від найбільших до найменших. Він дає можливість винести справедливе рішення при зіткненні різних інтересів, застосовуючи два послідовних "фільтри": 1) спільний інтерес на рівні Комісії та 2) демократичне представництво (Європейське та національне) на рівні Європейської Ради та Європейського Парламенту й законодавство Союзу.

- Європейська Комісія вносить законодавчі та політичні ініціативи. Її незалежність зміцнює її можливість впроваджувати політику, виступати гарантом Договору та представляти Спільноту на міжнародних переговорах.
- Законодавчі та бюджетні акти затверджуються Радою Міністрів (що представляє держави-члени ЄС) та Європейським Парламентом (що представляє громадян ЄС). Використання процедури голосування кваліфікованою більшістю є важливим елементом у забезпеченні цього методу.

¹ "Врядування" означає правила, процеси та поведінку, що впливає на те, яким чином застосовується влада на Європейському рівні, особливо у питаннях відкритості, участі, підзвітності, ефективності і злагодженості.

Впровадження політики довіряється Комісії та національним урядам.

- Європейський Суд гарантує повагу до норм права.

Комісія сама по собі не може покращити Європейське врядування, так само як і не можна розглядати це видання як панацею. Запровадження таких змін вимагає участі усіх інших Інституцій ЄС, національного, регіонального та місцевого керівництва, а також громадськості як нинішніх, так і майбутніх держав-членів ЄС. Саме їм і адресовано це видання у першу чергу. Їх відданість ідеї реформування Європейського врядування буде дуже важливою для повернення впевненості перед наступним раундом інституційних реформ. Обрані посадові особи, особливо на національному рівні, грають у цій ситуації головну роль.

Довіра до Союзу будуватиметься на його можливості збільшувати цінність національної політики та вирішувати проблеми громадян ЄС на Європейському та світовому рівнях. Ця Біла Книга описує засоби, які необхідні для покращення відповідності політики Союзу та допомоги у роботі різних Інституцій. Вона наголошує на необхідності збалансованості та відповідності поставленим цілям дій ЄС. Ця проблема стане ще більш актуальною після розширення Союзу. Також, реформа Європейського врядування покращить можливість ЄС впливати на світовий розвиток.

Подальша робота з Білою Книгою

Біла Книга пропонує набір початкових заходів, включаючи ті, що змінюють пріоритети Комісії у відповідності до її основних завдань. Ці заходи повинні бути запроваджені якнайшвидше та повинні надихнути на зміни інші Інституції. Це видання також розпочинає процес консультацій щодо потреби у подальших діях з іншими Інституціями та державами-членами ЄС.

Публічні консультації щодо цієї Білої Книги триватимуть до 31 березня 2002 року. У консультації буде залучено мережу з 2 500 організацій та осіб, що вже брали участь у дебатах щодо врядування по всій Європі, включаючи осіб та організації з країн-аплікантів ². До кінця 2002 року Комісія надасть звіт про зміни, що відбулися, та зробить висновки за результатами консультацій стосовно цієї Білої Книги. Це повинно скласти основу для подальшої співпраці між Інституціями щодо реформи Європейського врядування в рамках існуючих Договорів.

У цей же час дебати під час наступної Міжурядової конференції щодо майбутнього Європи, що призведуть до інституційних змін, будуть інтенсифіковані. Комісія братиме активну участь у підготовці майбутнього засідання Європейської Ради у

² У цій роботі взяли участь групи Внутрішньої Комісії. Їх доповіді буде опубліковано паралельно з цією Білою Книгою, з ними можна буде ознайомитися на веб-сторінці, що була наведена вище. Зміст цих доповідей не відповідає офіційній позиції Комісії. У підготовці цієї Книги було також використано дані соціологічних опитувань у 15 державах-членах та 9 країнах-аплікантах.

Лаекені для представлення своїх поглядів на політичні цілі, що їх має переслідувати Європейський Союз, а також на необхідне для цього інституційне забезпечення. При цьому Комісія керуватиметься принципами цієї Білої Книги. Більше того, Біла Книга дає орієнтири для майбутнього розвитку Європи та визначає, де застосування нових методів роботи неможливо без внесення змін у Договори ЄС.

II. ПРИНЦИПИ ЕФЕКТИВНОГО ВРЯДУВАННЯ

Ця Біла Книга виділяє п'ять принципів ефективного врядування: *відкритість, участь, підзвітність, ефективність та злагодженість*. Кожен принцип є важливим для більш демократичного врядування. Вони підтримують демократію та принцип верховенства права у державах-членах ЄС, але можуть бути застосовані на усіх рівнях влади – світовому, Європейському, національному, регіональному і місцевому. Для Європейського Союзу перераховані принципи мають особливе значення, зважаючи на виклики, окреслені у попередньому розділі.

- **Відкритість.** Інституції повинні працювати більш відкрито. Вони повинні активно обмінюватися інформацією з державами-членами ЄС, відносно того, що робить ЄС та які рішення він приймає. Вони повинні викладати інформацію мовою, що є доступною і зрозумілою широкому загалу. Остання умова особливо важлива для вирішення проблеми повернення довіри до складних інституцій.
- **Участь.** Якість, релевантність та ефективність політики ЄС залежить від участі широкого кола осіб та організацій на всьому шляху творення політики – від її планування до впровадження. Збільшення участі з великою ймовірністю посилить довіру у кінцевий результат політики та Інституції, що її імплементують. Реалізація принципу участі дуже залежить від того, чи керуються національні уряди інклюзивним підходом при розробці та впровадженні політики ЄС.
- **Підзвітність.** Ролі у законодавчому та виконавчому процесах повинні бути більш зрозумілими. Кожна з Інституцій ЄС повинна пояснювати і брати відповідальність за те, що вона робить для Європи. Більша ясність та відповідальність також вимагається від держав-членів ЄС та всіх інших агентів, що задіяні у розробці і впровадженні політики ЄС на будь-якому рівні.
- **Ефективність.** Політика повинна бути ефективна й своєчасною, такою, що забезпечує усе що потрібне на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу та, у випадках, де це можливо, попереднього досвіду. Реалізація принципу ефективності також залежить від упровадження політики ЄС на пропорційній основі та від того, чи рішення приймаються на найбільш доречному рівні.
- **Злагодженість.** Політика та усі заходи повинні відповідати один одному та бути легкозрозумілими. Потреба у злагодженості всередині Союзу стає все більш актуальною, кількість завдань Союзу росте; розширення призведе до ще більшого різноманітності. Такі виклики як кліматичні або демографічні зміни

не можуть бути вирішені в рамках лише одного з напрямків політики, на якій був побудований ЄС. Регіональна й місцева влада все частіше беруть участь у реалізації політики ЄС. Злагожденість вимагає політичного лідерства та відповідальності інституцій ЄС для забезпечення послідовного підходу у складній системі.

Кожен із принципів є важливим сам по собі. Але вони не можуть бути застосовані шляхом виконання окремих розрізнених дій. Політика вже не може бути ефективною, якщо вона не була підготовлена та впроваджена у найбільш інклюзивний спосіб.

Застосування згаданих п'яти принципів підсилює наступні принципи:

- **Відповідність і доповнюваність.** Від планування до впровадження політики, вибір рівня, на якому вживатимуться заходи (від рівня ЄС до місцевого), та вибір інструментів, що будуть застосовані, повинні знаходитися у відповідності до цілей, що переслідуються. Це означає, що перед тим, як запроваджувати ініціативу, важливо систематично перевірити а) чи дійсно необхідно втручання б) чи Європейський рівень – найбільш доречний рівень втручання в) чи обрані заходи відповідають цим завданням.

Європейський Союз також змінюється. В його порядок денний включаються такі питання як зовнішня політика і оборона, міграція й боротьба зі злочинністю. Він розширюється і незабаром прийме нових членів. ЄС уже не можна оцінювати лише за можливістю усунути торгівельні бар'єри або удосконалювати внутрішній ринок, його легітимність сьогодні залежить від залучення та рівня участі держав-членів ЄС. Це означає, що лінійна модель насадження політики згори має бути замінена на горизонтальну модель, що базується на зворотному зв'язку, мережах та залученні широкого кола осіб та організацій до процесу творення політики – починаючи від її створення до імплементації на всіх рівнях.

III. ПРОПОЗИЦІЇ ДО ЗМІН

Пропозиції до змін викладені у чотирьох розділах. Перший розділ присвячено покращенню залучення у формуванні та впровадженні політики ЄС. Другий розділ ставить за мету покращення якості та забезпечення виконання політики ЄС. Третій розділ встановлює зв'язок між Європейським врядуванням та роллю Союзу у світі. У четвертому розділі розглядається роль Інституцій ЄС.

3.1. Краще залучення громадськості

Зробити роботу Союзу більш відкритою

Демократія залежить від можливості людей брати участь у публічних дебатах. Для ведення дебатів вони повинні мати доступ до надійної інформації щодо Європейських справ та мати можливість оцінювати процес творення політики на кожному етапі її формування. Великого прогресу у цьому напрямку було досягнуто у 2001 році після прийняття нових норм, що дають громадянам кращий доступ до документів Комісії.

Не дивлячись на це, Інституції та держави-члени ЄС повинні у більшому обсязі **спілкуватися із широким загалом стосовно проблем ЄС**. Політика інформування Комісії та інших Інституцій³ сприятиме передачі інформації на національному та місцевому рівнях, використовуючи, де це можливо, мережі, місцеві громадські організації, а також національні, регіональні та місцеві уряди. Інформація має бути представлена у вигляді, адаптованому до місцевих потреб та бути доступною усіма офіційними мовами, для того щоб не виключити з процесу творення політики велику частину населення – виклик, що стане особливо актуальним у контексті розширення ЄС.

Інформаційні та комунікаційні технології виконують важливу роль у цьому процесі. Відповідно, веб-сайт ЄС EUROPA⁴, повинен стати інтерактивною платформою для інформування, зворотного зв'язку та обговорення, пов'язати різні мережі, що працюють у Союзі. Надання більшого обсягу інформації та більш ефективна комунікація є передумовою народження відчуття причетності до Європи. За мету необхідно ставити створення транснаціонального "простору", де громадяни з різних країн могли б обговорювати питання, які, на їх думку, є важливими викликами ЄС. Це повинно допомогти тим, хто розробляє політику, залишатися проінформованими про громадську думку в ЄС та визначити ті Європейські проекти, які отримують підтримку громадськості.

Пропонована дія:	<p>У 2002 році <u>Європейські Інституції</u> повинні разом продовжувати розробку порталу EUR-LEX⁵, як єдиного джерела, де громадяни могли б ознайомитися із пропозиціями щодо політики усіма мовами.</p> <p><u>Рада та Європейський Парламент</u>, починаючи з 2002 року, повинні зробити інформацію щодо процесу прийняття рішень, а особливо його фінальну частину – фазу узгодження рішення – більш доступною.</p> <p><u>Держави-члени ЄС</u> повинні сприяти проведенню публічних дебатів щодо Європейських справ.</p>
-------------------------	---

Спілкуватися із громадянами шляхом регіональної та місцевої демократії

³ див. Повідомлення Комісії про рамки співробітництва у інформаційній та комунікаційній політиці ЄС COM(2001) 354, 27.6.01

⁴ www.europa.eu.int

⁵ Портал EUR-LEX вже пропонує простий механізм доступу до законодавчих актів Спільноти – як прийнятих, так і тих, що розглядаються (www.europa.eu.int/eur-lex/en/index.html).

Розширення сфери діяльності Союзу впродовж останніх п'ятнадцяти років зробило його ближчим до регіонів, міст та місцевостей, які тепер відповідають за впровадження політики ЄС від сільського господарства використання структурних фондів до екологічних стандартів. Краще залучення регіональної та місцевої влади у політику Союзу також відображає, з одного боку, те, як збільшується її відповідальність у деяких країнах, а також більшу участь населення та місцевих громадських організацій у місцевій демократії⁶.

Але все ж таки, спосіб, у який Союз працює на цьому етапі, не дозволяє адекватного багаторівневого партнерства, партнерства, у якому національні уряди у повній мірі залучають свої регіони й міста у процес творення Європейської політики. Регіони та міста часто відчують що, не дивлячись на те, що вони несуть більшу відповідальність за впровадження політики ЄС, їх роль у спілкуванні із громадськістю щодо політики ЄС реалізується недостатньо.

Присутня також критика того, що законодавство, схвалене Радою чи Європейським Парламентом є або занадто деталізованим, або недостатньо адаптовано до місцевих умов та досвіду, іноді становлячи різкий контраст з оригінальними пропозиціями, яким Комісія не надала достатньо уваги.

Критика стосується не лише Союзу. Основна відповідальність за впровадження політики ЄС на регіональному та місцевому рівнях покладається й має продовжувати покладатися на національні адміністрації. Вважається, що національні уряди недостатньо залучають регіональних та місцевих агентів у процес підготовки позиції держави стосовно політики ЄС. Кожна держава-член ЄС повинна передбачити адекватний механізм для проведення широких консультацій при обговоренні рішення ЄС та впровадження політики ЄС у цій країні. Процес творення політики ЄС, особливо його синхронність, повинен дозволити державам-членам ЄС приймати до уваги регіональний та місцевий досвід.

Для забезпечення кращого партнерства на різних рівнях додаткова дія на рівні ЄС необхідна у наступних випадках:

- **Залучення громадськості у формування політики.** На рівні ЄС Комісія має брати до уваги регіональний та місцевий досвід при розробці політики. З цією метою, вона повинна забезпечити встановлення систематичного діалогу з Європейськими та національними об'єднаннями регіональних та місцевих урядів, не порушуючи при цьому національних конституційних та адміністративних домовленостей. Комісія вітає зусилля, що вже докладаються для покращення співробітництва між цими об'єднаннями та Комітетом Регіонів. Більше того, обмін та спільне навчання персоналу адміністраціями різних рівнів призведе до кращого розуміння завдань політики, що кожна з них упроваджують, методів роботи та інструментів, що ними використовуються.

⁶ Див. точку зору Комітету Регіонів від 14.12.2000 р. "Нові форми керування: Європа, рамки для громадянської ініціативи" (CdR 186/2000).

- **Більша гнучкість.** Різноманітність ситуацій на місцях часто унеможливорює встановлення єдиного для Союзу набору правил, без надмірного ускладнення законодавства. У випадку, коли це можливо в умовах внутрішнього ринку, необхідно забезпечити більшу гнучкість у засобах, які передбачає законодавство чи програми, що мають значний територіальний вплив.

Комісія також підтримує перевірку того, чи можуть деякі аспекти політики ЄС бути краще впроваджені шляхом тристоронніх контрактів, у випадку коли це не порушує існуючі положення Договору. Такі контракти мають бути укладені між Комісією, державами-членами ЄС та відповідними регіонами чи місцевостями у цих державах. Центральний уряд має грати ключову роль укладенні цих контрактів та повинен залишатися відповідальним за їх реалізацію. Контракт передбачатиме те, що відповідний суб-національний уряд держави-члена ЄС братиметься за впровадження певних дій для виконання окремих завдань, що визначені у "первинному" законодавстві. Контракт включатиме домовленості щодо проведення моніторингу з боку Комісії. Такий підхід стосується постанов та директив у галузях, де саме суб-національні уряди є відповідальними за впровадження політики ЄС. Хорошим кандидатом на впровадження цього пілотного підходу є політика ЄС щодо захисту навколишнього середовища. Варто зауважити, що Комісія вже зобов'язала себе до поширення децентралізованого підходу у творенні регіональної політики в майбутньому⁷.

- **Загальна злагодженість політики.** Необхідно взяти до уваги територіальний вплив політики ЄС у таких галузях як транспорт, енергозабезпечення та захист навколишнього середовища. Політика у цих галузях повинна становити одне злагоджене ціле, як це передбачено другим спільним звітом ЄС; необхідно уникати внутрішньогалузевого підходу. За цією ж логікою, рішення, які приймаються на регіональному чи місцевому рівнях, мають перебувати у відповідності до ширшого набору принципів, що є основою для сталого й збалансованого територіального розвитку у Союзі.

Комісія передбачає ведення більш якісного діалогу з державами-членами ЄС та їх регіонами та містами для вироблення показників, що можна було б використовувати для знаходження ситуацій недостатньої злагодженості. Вона продовжуватиме роботу, розпочату у рамках Європейської Перспективи Просторового Планування, прийнятої у 1999 році Міністрами, відповідальними за просторове планування та розвиток територій. Така робота, що направлена на розвиток більшої злагодженості у заходах по розвитку територій, має бути використана при перегляді Стратегії Сталого Розвитку⁸.

Пропонована дія:	<u>Комісія:</u> - Започаткує, починаючи з 2002 року, більш системний діалог із Європейськими національними асоціаціями регіональних та
-------------------------	---

⁷ Другий Спільний Звіт, COM (2001) 21 остаточна редакція від 31.01.2001р.

⁸ Повідомлення про Європу сталого розвитку для кращого світу, COM(2001) 264 остаточна редакція від 15.5.01

	<p>місцевих урядів на початковій стадії формування політики.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Починаючи з 2002 року заключатиме пілотні "цільові контракти" в одній чи більшій кількості галузей для забезпечення більшої гнучкості у впровадженні політики ЄС. <p><u>Комітет Регіонів повинен:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Відігравати більш активну роль в оцінці політики, наприклад, шляхом підготовки дослідницьких звітів, що передуватимуть пропозиціям Комісії. - Організувати обмін взірцевими практиками у тому, як місцеві й регіональні уряди залучені на підготовчому етапі процесу прийняття рішень на національному рівні. - Переглянути місцевий та регіональний вплив деяких директив та до кінця 2002 року надати Комісії звіт стосовно можливостей більш гнучкого їх упровадження. Комісія, у свою чергу, розгляне можливість застосування більш системного підходу для забезпечення такої гнучкості у деяких розділах права Спільноти. <p><u>Держави-члени ЄС повинні:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Розглянути, яким чином можна покращити залучення місцевих та регіональних агентів у процес творення політики ЄС. - Підтримати застосування договірних угод із своїми регіонами.
--	--

Участь громадянського суспільства

Громадянське суспільство грає важливу роль у наданні громадянам можливості висловитися з питань, що їх хвилюють, та можливості забезпечити свої потреби. Під громадянським суспільством у цьому випадку розуміється: профспілки та союзи роботодавців ("соціальні партнери"), неурядові організації, професійні об'єднання, благодійні організації, організації, що залучають громадян у місцеве чи муніципальне життя за посередництва церков чи релігійних громад⁹. Церкви та релігійні громади можуть зробити при цьому особливий внесок. Організації, що складають громадянське суспільство, мобілізують населення та підтримують, у тому числі, тих, хто страждає від дискримінації. Союз заохочує розвиток громадянського суспільства у країнах-аплікантах у рамках їхньої підготовки до членства у ЄС. Неурядові організації грають важливу роль на загальному рівні розробки політики. Вони часто діють як "система раннього попередження" для спрямування політичних дебатів.

Профспілки та союзи роботодавців мають особливу роль і вплив. Договір Європейської Спільноти вимагає від Комісії проводити консультації з бізнес-

⁹ Для більш вичерпного означення організованого громадянського суспільства див. Позицію Європейського соціально-економічного комітету у статті "Роль і внесок громадянського суспільства у розбудову Європи", Офіційний вісник Європейського Союзу C329, 17.11.99 стор.30.

структурами при підготовці пропозицій, особливо у галузі соціальної політики. У деяких випадках вони можуть досягнути домовленостей, які потім можуть бути включені у право Спільноти (шляхом соціального діалогу). Необхідно заохочувати соціальних партнерів використовувати владу, надану Договором, для укладання добровільних угод. Громадськість бачить у Європі зручну платформу для зміни пріоритетів у політиці та суспільстві. Це може стати потужним каталізатором розширення дебатів щодо ролі Європи. Це також є шансом краще залучити громадян у процес досягнення цілей Союзу та надати їм надійний канал для зворотного зв'язку, критики та протесту¹⁰. Такий процес вже відбувся у таких галузях як торгівля й розвиток, а недавно був запропонований у галузі рибальства¹¹.

З більшим залученням громадськості приходять більша відповідальність. Громадянське суспільство само має дотримуватися принципів ефективного врядування, які включають відкритість та підзвітність. Комісія має намір запуснути до кінця цього року у мережі Інтернет базу організацій громадянського суспільства, що має стати каталізатором покращення їх внутрішньої організації.

Соціально-економічний Комітет має відігравати роль у розвитку нових зв'язків взаємної відповідальності між Інституціями та громадянським суспільством, в дусі змін до статті 257 Договору Європейської Спільноти¹², що були ухвалені в Німечці. Для того щоб це стало можливо, необхідно переосмислити сутність і роль Комітету. Держави-члени ЄС повинні взяти до уваги цю нову роль, призначаючи членів Комітету.

Як і Комітет Регіонів, Соціально-економічний Комітет має бути більш активним у складанні дослідницьких звітів та офіційних позицій для того, щоб формувати політику на більш ранньому етапі, ніж це робиться зараз. Наразі, Договір передбачає, що обидва комітети викладають свою точку зору стосовно пропозицій, коли ті вже оформлені у законодавство, що зменшує їх ефективність. Робочі домовленості між Комісією та Соціально-економічним Комітетом, подібні до тих, що зараз обговорюються з Комітетом Регіонів, наразі знаходяться на заключній стадії підготовки і мають зробити роль Комітету більш активною.

Проводити більш ефективні та прозорі консультації у центрі формування політики ЄС

Комісія вже консулює зацікавлені сторони шляхом різноманітних інструментів, таких як Білі і Зелені Книги, Повідомлення Комісії, дорадчі комітети,

¹⁰ Це також послужить продовженням дискусії, започаткованої у документі Комісії "Комісія і неурядові організації: Будуючи надійне партнерство", COM(2000) 11 Фінальна редакція від 18.1.00.

¹¹ Див. Зелену Книгу "Майбутнє спільної політики щодо рибальства" COM(2001)135 Фінальна редакція від 20.03.2001р.

¹² "[Соціально-економічний] Комітет складатиметься з представників різних економічних та соціальних складових організованого громадянського суспільства, особливо представників виробників, фермерів, перевізників, робітників, розповсюджувачів, кваліфікованих робітників, споживачів та зацікавленого кола осіб"

випробувальні бізнес стенди¹³ та *ad hoc* консультації. Крім того, Комісія працює над розробкою можливості проведення он-лайн консультацій через ініціативу інтерактивного формування політики¹⁴. Такі консультації дозволять Комісії та іншим Інституціям винести справедливе рішення при зіткненні різних тверджень і пріоритетів та допомогти у розробці довготермінової політичної перспективи. Участь не полягає в інституціалізації протесту. Вона полягає у формуванні більш ефективної політики, що заснована на попередньому досвіді та консультаціях на ранньому етапі творення політики.

Як консультує Комісія. Приклад "Телеком Пакету"¹⁵. Телекомунікаційний Пакет, що складається з 6 заходів і зараз знаходиться на розгляді Ради і Європейського Парламенту, був розроблений на основі широкомасштабних консультацій.

1998-99 рр. Розпочато декілька досліджень з оцінки ринку та проблем його регуляції. Проведено майстерні щодо презентації та обговорення результатів досліджень.

Травень/червень 1999 р. Підготовлено Робочий Документ щодо принципів регулювання телекомунікаційної реформи для проведення консультацій.

Листопад 1999 р. Публікація Повідомлення, а також документу "Перегляд ринку телекомунікацій" за 1999 рік, у якому викладено основні орієнтири змін та який було відкрито до коментарів.

Січень 2000 р. Проведено дводенні Громадські слухання, у яких взяло участь 550 осіб.

Квітень 2000 р. Публікація Повідомлення за результатами "Перегляд ринку телекомунікацій" Отримано більш 200 коментарів від національних контролюючих органів, торгівельних асоціацій, об'єднань споживачів, промисловців та окремих осіб.

Травень 2000 р. Опубліковано проект законодавства у вигляді п'яти робочих документів для проведення швидкої консультації.

Липень 2000 р. Схвалено пакет із шести пропозицій Комісії, які наразі знаходяться на розгляді Ради та Європейського Парламенту.

Європейський Парламент та його комітети постійно проводять консультації та публічні слухання для покращення процесу розгляду політики. Деякі держави-члени ЄС систематично проводять національні консультації, стосовно пропозицій вироблених Радою. У цих напрямках робота має бути продовжена.

¹³ www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/panel/index.htm

¹⁴ www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/citizen/ipm.htm

¹⁵ Телекомунікаційний пакет включає у себе 6 заходів, що переглядають існуючі рамки ринку телекомунікацій, які розпочали лібералізацію ринку 1 січня 1998 року і які наразі потребують перегляду у світлі декількох років успішної конкуренції. Засоби стосуються регулюючих умов та структур рамок, ліцензування, взаємозв'язку та доступу, загальних послуг, захисту інформації та втручання в особисте життя, а також розподіл радіочастот.

Інституції та національні уряди повинні сконцентрувати свої зусилля у проведенні кращих консультацій стосовно політики ЄС. Краще консультування доповнює, але не заміняє процес прийняття рішень Інституціями.

Необхідно посилити вплив **культури консультацій та діалогу**, культури, що поділяється усіма Європейськими Інституціями та що особливо асоціюється зі способом, в який Європейський Парламент, орган на який покладено обов'язок представляти громадян ЄС, веде переговорний процес. Європейський Парламент має відігравати провідну роль, наприклад, у частішому використанні громадських слухань. Європейські політичні партії є важливим чинником Європейської інтеграції та обізнаності громадян зі справами Союзу, а також провідниками ідей громадян Союзу. Крім того, необхідно заохотити залучення національних парламентів та комітетів у справах ЄС, що працюють у їх складі, так як це вже робиться Європейським Парламентом.

Наразі існує нестача ясності у тому, як мають проходити консультації та до кого мають дослуховуватися Інституції. Комісія підтримує роботу біля 700 органів, що проводять *ad hoc* консультації по багатьом напрямкам політики ЄС. Збільшення кількості міжнародних переговорів продукує нові *ad hoc* консультації. Комісія має раціоналізувати цю громіздку систему, але не для того щоб стримувати дискусію, а для того щоб зробити її більш ефективною та відповідальною як для тих, хто консультує, так і для тих, хто отримує поради. Першим своїм кроком Комісія має опублікувати перегляд існуючих галузевих консультативних форумів.

Створення культури консультацій не можливо шляхом встановлення правових норм, оскільки це призведе до її надмірної негнучкості та створить ризик при впровадженні деяких аспектів політики ЄС. Кращим способом її реалізації було б створення **кодексу поведінки, який встановлює мінімальні стандарти**, що зосереджуються на тому на які теми проводяться консультації, коли, кому і як консультувати. Такі стандарти зменшать ризик того, що особи, які відповідають за творення політики, дослуховуватимуться лише до окремих груп, які мають привілейований доступ через належність до певної галузі чи через своє громадянство (що є ярко вираженою слабкістю нинішніх *ad hoc* консультацій). Ці стандарти повинні покращити репрезентативність організацій громадянського суспільства та структурувати їх дебати з Інституціями ЄС.

У деяких сферах політики, де консультативні практики вже утвердилися, Комісія може заключати більш широкі **партнерські угоди**. З боку Комісії це буде означати зобов'язання проводити додаткові, у порівнянні з мінімальними стандартами, консультації. У відповідь, такі угоди змусять організації громадянського суспільства зміцнити свою внутрішню структуру, надати гарантії відкритості та репрезентативності, та доведе їх можливість поширювати інформацію та брати на себе ініціативу у дебатах в державах-членах ЄС.

У світлі практичного досвіду таких партнерських угод та кодексу поведінки, Комісія запропонує іншим Інституціям зробити свій внесок у залучення описаного підходу у своїй діяльності.

Пропонована дія:	<p><u>Комісія:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - До кінця 2002 року затвердить мінімальні стандарти проведення консультацій та опублікує кодекс поведінки. - Починаючи з 2002 року, заключатиме більшу кількість партнерських угод в обраних галузях. <p><u>Соціально-економічний Комітет</u> має відігравати більш активну роль в аналізі політики, наприклад шляхом підготовки дослідницьких звітів.</p> <p><u>Держави-члени ЄС</u> повинні дослідити, яким чином можна покращити консультативні процеси в контексті політики ЄС.</p> <p><u>Рада та Європейський Парламент</u> до 2004 року мають переглянути свої стосунки з громадянським суспільством та, керуючись мінімальними стандартами проведення консультацій, зробити свій внесок у загальні рамки проведення консультацій.</p>
-------------------------	---

Налагодити зв'язки з мережами

Європейська інтеграція, нові технології, культурні обміни та глобальна взаємозалежність призвели до створення гігантської кількості Європейських та міжнародних мереж, що мають власні окремі завдання. Деякі з них отримують фінансову підтримку від Спільноти. Ці мережі пов'язують бізнес, громади, дослідницькі центри, регіональну та місцеву владу. Вони створюють основу для інтеграції всередині Союзу та для наведення мостів з країнами-аплікантами та світом. Вони також допомагають поширити обізнаність громадськості про справи ЄС та демонструють політику у дії.

Приклади ініціатив, очолюваних мережевими організаціями.

- "День без автомобіля", що проводиться щорічно 22 вересня, добровільно відзначають біля 800 міст у 25 країнах Європи.
- Ініціатива [Netd@ys](#) збільшила поінформованість шкіл, учнів та вчителів щодо нових засобів масової інформації. Минулого року було реалізовано біля 300 проектів Netd@ys, у яких узяли участь біля 150 000 організацій з 85 країн світу, а європейський веб-сайт ініціативи відвідало більше 8 мільйонів користувачів мережі Інтернет.

Не дивлячись на це, багато з цих мереж, чиє коріння сягає вглиб суспільства, почувають себе не залученими політичний процес ЄС. Роблячи їх більш відкритими та структуруючи їх відносини з Інституціями, мережі можуть зробити **більший внесок у формування політики ЄС**. Мається на увазі те, що регіональні

і міські мережі, що підтримують транснаціональне та транскордонне співробітництво, наприклад, в рамках Структурних Фондів, стримують адміністративні та законодавчі умови з кожної зі сторін.

Пропонована дія:	<u>Комісія:</u> <ul style="list-style-type: none"> - До кінця 2002 року розробить більш систематичний підхід до роботи з основними мережами, що передбачає більш активну їх участь у процесі вироблення рішень та впровадження політики. - Перегляне, яким чином рамки транснаціонального співробітництва між регіональними та місцевими агентами можуть бути кращим чином підтримані на рівні ЄС. Вироблені пропозиції мають бути представлені в кінці 2003 року.
-------------------------	--

3.2 Краща політика, її регулювання та надання послуг, передбачених політикою

Політика та законодавство Європейського Союзу стають все більш складними. Небажання Ради та Європейського Парламенту надати більше простору для виконання політики Комісією означає, що законодавство часто включає у себе непотрібні деталі. На рівні держав-членів ЄС це закінчується тим, що національні парламенти використовують не законодавство Парламенту, а свої внутрішні норми.

Рівень деталізації законодавства ЄС також означає, що адаптування правових норм з урахуванням технічних змін чи змін ринку стає більш складним і займає багато часу. Загальний результат – брак гнучкості та зниження ефективності. Повільний законотворчий процес обтяжується повільним впровадженням політики – з 83 директив, що стосуються внутрішнього ринку, і які повинні були бути виконані державами-членами ЄС до 2000 року, тільки 5 було виконано усіма державами.

Недотримання норм ставить під сумнів доцільність самого існування Інституцій. Крім застосування нового інклюзивного підходу до формування політики, Союз має збільшити довіру до експертних порад, на яких будується його політика. Він має покращити якість свого законодавства, включаючи його краще виконання та нагляд за виконанням.

Бути впевненими в експертній пораді

Науковці та інші експерти грають усе більшу роль у процесі підготовки та моніторингу рішень. Починаючи з питань здоров'я людей і тварин, закінчуючи законодавством у соціальній сфері, Інституції покладаються на експертну оцінку, від якої вони очікують визначення природи проблем та невизначеностей, із якими стикається Союз. Маючи таку оцінку, Союз може прийняти вірні рішення, а також чітко і зрозуміло повідомити своїх громадян про ризики, пов'язані із проблемами, що вирішуються.

Прихід біотехнологій є вдалим прикладом безпрецедентних моральних та етичних питань, які поставила наука перед суспільством. Це підкреслює потребу у спеціалістах широкого кола дисциплін, деякі з яких не є виключно науковими. Нещодавні продовольчі кризи підкреслили необхідність інформування громадськості та творців політики про те, що відомо і що знаходиться під питанням. Ці кризи також підірвали довіру громадськості до процесу творення політики, заснованому на думці експертів. Таку негативну оцінку посилює той факт, що система експертних комітетів Союзу є дуже незрозумілою, а також те, що громадськість мало повідомляють про те, як ці комітети працюють. Часто навіть незрозуміло, хто насправді приймає рішення – експерти, чи ті, в чиїх руках зосереджена політична влада. У той же час, краще проінформовані громадяни все частіше задають питання стосовно змісту та незалежності експертної оцінки.

Ці питання стають більш актуальними у випадку, коли Союз має застосовувати принцип обачності та відігравати свою роль **в оцінці ризиків та проведенні риск-менеджменту**. Комісія вже знаходила способи відповіді на ці виклики, наприклад, змінюючи свою систему наукових комітетів у 1997 році та забезпечуючи публічну доступність наукових порад цих комітетів. Нинішня пропозиція Європейської Агенції з контролю якості харчових продуктів покращить наукові можливості Союзу, його прозорість та роботу у мережі в галузі безпеки харчових продуктів.

У багатьох інших областях робота у мережах на Європейському чи навіть світовому рівні дала чіткі переваги. Експертиза, однак, частіше всього відбувається на національному рівні. Для кращого забезпечення інтересів громадян ЄС необхідно, щоб експертні ресурси не розпорошувалися й використовувалися на повну потужність. Такі структуровані та відкриті мережі мають слугувати еталоном для науковців у підтримці процесу творення політики ЄС¹⁶.

Пропонована дія:	Починаючи з червня 2002, Комісія опублікує настанову стосовно збору та використання експертних порад у Комісії для забезпечення їх підзвітності, цілісності та плюралізму думок. Наставови мають включати також надані поради. З часом цей poradnik стане базовим для всіх Інституцій та держав-членів ЄС.
-------------------------	--

Краще й швидше реагування – комбінувати політичні інструменти для досягнення кращих результатів

Європейський Союз буде продовжувати оцінку своєї діяльності на підставі досягнутих своїми розпорядженнями результатів на місцях. Він має постійно звертати увагу на **покращення якості, ефективності та простоти своїх нормативних актів**. Ефективний процес прийняття рішень також вимагає застосування комбінації різних політичних інструментів (різних форм

¹⁶ Створення більшого набору таких еталонних наукових систем є одним із завдань Європейської дослідницької зони.

законодавства, програм, порадників, застосування структурних фондів т.і.) для досягнення цілей Договору. Для повного використання Договору, Комісія може також виробити пропозиції для кращого досягнення завдань Союзу шляхом удосконаленого співробітництва.

В той же час, Союз має вміти швидше реагувати на змінні умови ринку та нові проблеми, зменшуючи зволікання, викликані прийняттям та впровадженням норм Спільноти. В багатьох випадках такі затримки тривають три чи більше років. Швидкість прийняття рішення та якість, гарантована консультаціями, не обов'язково конфліктують: інвестування у плідні консультації може призвести до кращого законодавства, яке може бути прийняте швидше і яке легко застосувати й упровадити. Можна виділити сім чинників, які допоможуть досягти покращення у цій галузі:

- По-перше, пропозиції мають бути підготовлені на основі **ефективного аналізу** того, чи доцільним є втручання на рівні ЄС, та чи нормативне втручання потрібне. Якщо доцільність доведена, аналіз має також оцінити потенційний економічний, соціальний вплив, вплив на навколишнє середовище, а також переваги та недоліки окремих підходів до вирішення проблеми. Ключовим елементом у такій оцінці є чітке визначення завдань кожної пропозиції.
- По-друге, законодавчі акти у багатьох випадках є лише частиною ширшого розв'язання проблеми, що об'єднує формальні норми з такими необов'язковими до виконання документами як рекомендації, настанови, або навіть саморегулювання в загальноприйнятих рамках. Це підкреслює потребу у злагодженості між використанням різних політичних інструментів та у необхідності приділяти більше уваги вибору цих інструментів.
- По-третє, для досягнення нормативними актами завдань Союзу необхідно обрати вірний тип інструмента:

- Використання постанов має бути застосовано у випадку, коли необхідна правова визначеність та однозначне застосування інструменту в усьому Союзі. Використання постанов особливо важливо для завершення формування спільного ринку, а також може бути використано для уникнення затримок, пов'язаних із переносом директив у національне законодавство.

- Так звані "рамкові директиви" мають використовуватися частіше. Такі тексти є менш невправні, більш гнучкі у впровадженні, а процес їх прийняття Радою та Європейським Парламентом як правило є більш швидким.

Який би правовий інструмент не було б обрано, **більше уваги має бути приділено "первинному" законодавству**, що складається з необхідних елементів (основні права та обов'язки, умови для їх виконання), залишаючи виконавцю заповнити технічні деталі "вторинними" нормами.

- По-четверте, у деяких випадках, застосовані заходи можуть бути підготовлені в **корегулятивних рамках**. Корегуляція включає у себе обов'язкові нормативні та регулятивні дії, що здійснюються агентами, які найбільш зацікавлені у вирішенні певної проблеми, керуючись своїм практичним досвідом. Результатом такого підходу є збільшення кількості пропозицій щодо вирішення проблем, що досягається залученням до підготовки та впровадження політики сторін, чий інтереси зачіпаються пропонованими нормами. Таким чином, можна досягти кращого дотримання норм, навіть якщо вони не є обов'язковими до виконання.

- Такий підхід вже був застосований у таких сферах як внутрішній ринок (домовленість щодо продуктових стандартів у директивах "Новий Підхід") та у сфері захисту навколишнього середовища (зменшення викидів автомобілями).

- Конкретна форма корегуляції, комбінація у якій застосовуються правові та інші інструменти, а також сторона, що виступає з ініціативою розробки політики – зацікавлені суб'єкти чи Комісія – є різними для різних галузей.

Комісія буде розглядати можливість застосування корегуляції як ефективного способу досягнення завдань ЄС за наступних обставин.

Обставини, за яких має застосовуватися корегуляція

Корегуляція передбачає, що рамки загальних завдань, основні права, механізм нагляду за дотриманням політики та апеляційний механізм, а також умови проведення моніторингу щодо виконання політики, вже присутні у законодавстві.

Вона може бути застосована лише у тоді, коли це відповідає загальним інтересам та приносить очевидні переваги. Корегуляція може бути використана лише у випадках, які не стосуються порушення питань засадничих прав та великих політичних рішень. Вона не має застосовуватися в ситуаціях, коли норми мають бути застосовані однаково у всіх державах-членах ЄС. Також, організації, що беруть участь у процесі корегуляції, мають бути представницькими, підзвітними та можуть дотримуватися відкритих процедур при формулюванні та виконанні погоджених норм. Це буде ключовим фактором у визначенні, чи приносить очевидні переваги корегулятивний підхід у кожному окремому випадку.

Також, результуюче співробітництво має узгоджуватися з Європейськими правилами конкуренції, а норми мають бути достатньо очевидними, для того щоб громадяни могли зрозуміти, які норми діють у тому чи іншому випадку, та якими правами вони можуть користуватися.

У випадках, в яких корегуляція не може призвести до бажаних результатів, або в яких деякі з приватних агентів не виконують досягнуті домовленості щодо норм, влада завжди може втрутитися й установити необхідні обов'язкові до виконання норми.

- По-п'яте, у сферах, де дія Спільноти має бути доповнена чи підсилена, має бути застосований так званий "**відкритий метод координації**", який в окремих випадках можна застосовувати разом деякими країнами-аплікантами.

- Питання про застосування відкритого методу координації має вирішуватися у кожному випадку окремо. Це є способом заохочення співробітництва, обміну взірцевими практиками та погодження загальних цілей та настанов державами-членами ЄС, що іноді підтримується національним планом дій, як, наприклад, у випадку працевлаштування чи боротьби з дискримінацією. Він покладається на постійне відслідковування процесу просування до цих цілей, дозволяючи державам-членам ЄС порівнювати свої успіхи та обмінюватися досвідом. У деяких сферах, таких як соціальна чи імміграційна політика¹⁷ він сусідує із програмним та правовим підходами; в інших він приносить додаткові переваги на Європейському рівні – там де важко застосувати правовий підхід. Так сталося, наприклад, із роботою на Європейському рівні у визначенні завдань національних систем освіти.

- Комісія вже відіграє активну координуючу роль та готова продовжувати робити це у майбутньому, але використання цього методу не повинно ані порушувати баланс між Інституціями ЄС, ані применшувати досягнення спільних завдань Договору. Особливо, застосування цього методу не повинне виключати Європейський Парламент із процесу творення Європейської політики. Відкритий метод координації має бути скоріше доповненням, ніж заміною дії Спільноти.

Обставини, за яких має застосовуватися відкритий метод координації:

Застосування відкритого методу координації не повинно применшувати, ані досягнення спільних завдань Договору, ані політичної відповідальності Інституцій. Він не повинен бути застосований, якщо можливо вжити законодавчі дії у рамках методу Спільноти; він повинен забезпечити загальну підзвітність у дусі наступних вимог:

- Він повинен бути застосований для досягнення цілей Договору.
- Необхідно виробити постійний механізм звітування Європейському Парламенту.
- Необхідно залучати Комісію, яка буде відігравати в цьому процесі координуючу роль.

Дані та інформація, що продукуються, повинні бути широкодоступні. Це надасть основу для встановлення того законодавчі чи програмні заходи необхідні для вирішення окремих проблем.

¹⁷ Див. Повідомлення Комісії про відкритий метод співробітництва у імміграційній політиці спільноти, COM(2001) 387 остаточна версія від 11.7.01

- По-шосте, необхідно стимулювати поширення **культури оцінки та зворотного зв'язку** для того, щоб не повторювати помилки минулого та використовувати попередній досвід. Це допоможе забезпечити прийняття адекватних пропозицій, а також те, що рішення приймаються і виконуються на доцільному рівні.
- По-сьоме, Комісія зобов'язала себе відхиляти пропозиції, якщо між-інституційні переговори входять у конфлікт з принципами субсидіарності та пропорційності Договору, або з цілями пропозиції. Рада та Європейський Парламент мають, натомість, притримуватися основних правових елементів у спосіб, що був описаний вище, та уникати перевантаження або надмірного ускладнення пропозицій.

Рада та Європейський Парламент мають також ужити заходів для того, щоб **пришвидшити законотворчий процес**. Коли це можливо із правової точки зору, Рада має голосувати як тільки стає зрозуміло, що по питанню, що розглядається, створено кваліфікаційну більшість, а не продовжувати обговорення до досягнення одноголосності. У відповідних випадках, Рада та Європейський Парламент мають прагнути приймати пропозиції в одному, а не двох читаннях із допомогою Комісії. Це може зменшити час, необхідний для прийняття законодавства на 6 чи 9 місяців.

Право Спільноти повинно бути суттєво спрощене

З огляду на роботу по спільному ринку та законодавства у сільськогосподарській галузі, необхідне прийняття **програми суттєвого спрощення** існуючих норм перегруповання юридичних текстів, відміна зайвих та застарілих положень та перенесення неважливих зобов'язань у заходи виконавчої влади.

Спрощення на рівні ЄС має відбуватися разом із відповідним спрощенням на рівні держав-членів ЄС. Громадяни у першу чергу хочуть зменшити бюрократизм на національному рівні і їм нецікаво, чи він викликаний Європейськими чи національними рішеннями. Викликає занепокоєння тенденція держав-членів ЄС до ускладнення законодавства та застосування нових дорогих процедур при впровадженні директив Спільноти. Необхідно встановити зв'язок між тими, хто відповідає за спрощення на національному рівні та рівні ЄС.

Пропонована дія:	<p><u>Комісія</u> презентує План Дій для Кращого Регулювання на Раді в Лаекені. У рамках цього Комісія:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Підтримуватиме використання різних політичних інструментів (постанови, "рамкові директиви", настанови та рекомендації, корегулятивний механізм). Ці інструменти можуть бути доповнені, де це є доцільним, використанням відкритого методу координації. - Обмежить свої пропозиції з первинного законодавства до основних елементів, з тим щоб технічні деталі містилися в документах щодо
-------------------------	--

	<p>заходів з упровадження політики.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Започаткує програму з перегляду й спрощення законодавства Спільноти, що було прийняте до 2000 року, використовуючи для цього процедуру швидкого прийняття рішення у Раді та Європейському Парламенті. <p><u>Рада та Європейський Парламент</u> мають обмежити свої пропозиції з первинного законодавства до основних елементів.</p> <p><u>Держави-члени ЄС</u> мають утримуватися від непропорційно великого рівня деталізації та складних адміністративних вимог при впровадженні законодавства Спільноти.</p>
--	---

Краще застосування норм ЄС за допомогою контролюючих органів.

В сферах, де необхідним є прийняття послідовних та незалежних контролюючих рішень, держави-члени ЄС мають національні контролюючі органи. Ці органи грають усе більшу роль у впровадженні права Спільноти. На рівні ЄС було створене дванадцять таких незалежних органів.

Більшість з них займається або збором інформації, як наприклад, Європейська Агенція з захисту навколишнього середовища у Копенгагені, або допомагають Комісії у виконанні окремих програм чи напрямків політики ЄС, як, наприклад Європейській Навчальний Фонд у Туріні. У трьох випадках органи ЄС мають контролюючі функції¹⁸.

Створення нових автономних **контролюючих органів ЄС** у чітко визначених сферах покращить застосування та виконання норм у всьому Союзі. Таким органам має бути надано право приймати рішення стосовно застосування контролюючих заходів. Вони мають працювати достатньо незалежно та у чітких рамках, визначених законодавчими органами. Постанова, за якою створюється кожен із таких органів, має чітко визначити, чим займатиметься такий орган, та які повноваження він матиме, яку несе відповідальність і якими є критерії його відкритості.

Перевагою окремих контролюючих органів є, наприклад, їхня можливість приймати рішення, базуючись на високотехнологічному галузевому ноу-хау, більша відкритість для зацікавлених галузей (а іноді і для громадськості) та перспективи зниження собівартості окремих товарів. Комісія, в результаті

¹⁸ Офіс гармонізації внутрішнього ринку (Аліканте) та Офіс забезпечення різноманіття рослин (Ангерс) приймають окремі рішення щодо присвоєння Європейських торгових марок та стосовно забезпечення різноманіття рослинного світу. Європейська Агенція з оцінки медичних препаратів (Лондон) робить технічну оцінку нових медичних препаратів перед рішенням Комісії про їх схвалення чи заборону.

створення таких органів, забезпечує використання своїх ресурсів для виконання основних завдань.

Умови для створення контролюючих органів на рівні ЄС.

Договори ЄС дозволяють передавати повноваження безпосередньо таким органам. Це повинно бути зроблено у спосіб, що поважає розподіл влади між Інституціями та не змінює їх ролі та правомочність. Це означає відповідність наступним умовам:

- Органам надається влада приймати окремі рішення у визначених сферах, але вони не мають права вживати загальних контролюючих заходів. Наприклад, їм можна надати право прийняття рішень у сферах, де існує чітко виражений громадський інтерес, а виконання завдань потребує відповідної технічної компетентності (як у випадку забезпечення повітряної безпеки).
- Обов'язки, покладені Договором на Комісію, не можуть бути передані органам (наприклад у сфері політики щодо конкуренції).
- Органи не можуть отримати право прийняття рішення у галузях, в яких вони повинні були б виносити справедливе рішення при зіткненні різних інтересів, застосовувати політичну обачність, або проводити складний економічний аналіз.
- Органи мають підпорядковуватися ефективній системі нагляду та контролю.

Комісія розгляне можливість створення контролюючих органів, беручи до уваги кожен випадок окремо. Наразі, Рада та Європейський Парламент розглядають можливість створення наступних трьох органів: Європейської Агенції з контролю якості харчових продуктів, Агенції з морської безпеки та Агенції з повітряної безпеки, але тільки останній пропонується дати право приймати самостійні рішення.

Пропонована дія:	Комісія: <ul style="list-style-type: none">- У 2002 році визначить критерії створення нових контролюючих органів у дусі перерахованих вище умов, а також рамки, у яких вони мають бути застосовані.- Визначить обов'язки Комісії по нагляду за цими органами.
-------------------------	--

Краще застосування на національному рівні

Вага норм Європейського Союзу залежить від готовності та можливості влади держав-членів ЄС забезпечити перенесення та впровадження цих норм вчасно і в повному обсязі на національному рівні. Запізнє чи погане перенесення та недостатній нагляд за їх дотриманням створює відчуття того, що Союз не працює як слід. Основну відповідальність за це несуть національні адміністрації та суди.

Зміцнення адміністративних можливостей країн-аплікантів уже є ключовою темою стратегії, що передувє їх вступу, і така політика буде продовжена навіть після їх

вступу. Існуючі держави-члени ЄС мають також гарантувати покращення їх ефективності і використовувати для цього усі доступні ресурси. Союз може застосовувати для цього досвід роботи з країнами-аплікантами, наприклад, "прямого двостороннього технічного співробітництва". Теперішні та майбутні держави-члени ЄС мають розглянути можливість заснування координаційних відділів у системі центральної влади для покращення впровадження права Спільноти.

В той же час, національні уряди часто сприймають норми Спільноти як "іноземні закони". **Право ЄС** є й має бути впроваджено як **складова національного правопорядку**. Не дивлячись на довготермінове співробітництво з Європейським Судом, національні юристи та суди мають бути більше ознайомлені із правом Спільноти та прийняти відповідальність щодо забезпечення послідовного захисту прав, наданих Договором та Європейським законодавством. Комісія продовжить підтримувати співробітництво у судовій сфері та навчання юристів та судій праву Спільноти, але держави-члени ЄС самі мають проявити зацікавленість у цьому процесі.

Роль та ефективність Уповноваженого з прав людини ЄС та Комітет із петицій Європейського Парламенту мають бути доповнені створенням мереж подібних органів у державах-членах ЄС, які могли б розглядати питання, що стосуються громадян та проблем ЄС. Це має покращити обізнаність людей про свої права у рамках права Спільноти та визначити, який саме орган у системі влади держав-членів ЄС може вирішити відповідні проблеми. У деяких дуже специфічних сферах, пропонується створення Європейських контролюючих органів у спосіб, описаний вище, що також допоможе більш однотайному впровадженню норм Спільноти по всьому ЄС.

Союз було засновано на принципі верховенства права. Прискіпливий нагляд за виконанням права Спільноти є важливим завданням для Комісії, якщо вона хоче змусити Союз працювати на бізнес та громадян. Відповідно, Комісія має активно переслідувати порушення права Спільноти. В цьому контексті стають важливими особисті скарги щодо порушення права Спільноти. Комісія вже вжила заходів для покращення та пришвидшення розгляду таких скарг і ці скарги має бути систематизовано й опубліковано.

Однак, з огляду на тривалий процес уживання правових заходів щодо держави-члена ЄС, особисті скарги не завжди є найкращим рішенням. Головним завданням переслідування порушення Комісією є змусити державу-члена ЄС виправити допущене порушення права Спільноти. Бо навіть після того, як Європейський Суд приймає рішення на користь позивачів, їм часто необхідно прийняти правові міри стосовно національних судів для того, щоб реалізувати свої права. Для того щоб збільшити вагу роботи з розгляду скарг, Комісія має встановити наступні критерії у визначенні пріоритетів при розгляді випадків порушення права Спільноти.

Пріоритети при розгляді можливих порушень права Спільноти:

Комісія зверне свою увагу на:

- Ефективність та якість перенесення директив у найбільш ефективний спосіб, уникаючи окремих проблем, що постають на останніх етапах цього процесу.
- Ситуації, що стосуються сумісності національного законодавства з фундаментальними принципами Спільноти.
- Випадки, які серйозно зачіпають інтереси Спільноти (наприклад у випадку транснаціональних наслідків) чи інші інтереси, які захищає законодавство.
- Випадки, де окрема частина Європейського законодавства створює постійні проблеми при її реалізації у державі-члені ЄС.
- Випадки, що стосуються фінансування Спільнотою.

Такі випадки будуть розглядатися у першочерговому порядку в рамках формальних процедур розгляду порушення права Спільноти. В усіх інших випадках пропонується шукати інші форми втручання до того, як ініціювати проведення формальних процедур розгляду порушення права Спільноти.

Нарешті, Комісія продовжить ведення діалогу з державами-членам ЄС щодо виконання норм права Спільноти. Це принесе перевагу у вигляді покращення зворотного зв'язку у тому, як норми права реалізуються на практиці. Це також призведе до швидшого, ніж це передбачає судовий розгляд справи, припинення потенційного порушення та, відповідно, швидше вирішення проблеми, яка змусила особу подати скаргу.

Пропонован а дія:

Комісія:

- Запропонує у 2002 році започаткування прямого двостороннього технічного співробітництва між національними адміністраціями для поширення взірцевого досвіду у вживанні заходів у визначених сферах, базуючись на досвіді співробітництва з країнами-аплікантами, та підтримуватиме обізнаність національних судів та юристів з правом Спільноти.
- Установить у 2002 році критерії, які будуть застосовуватися при розслідуванні можливих порушень права Спільноти.
- Систематизує існуючі адміністративні норми щодо розгляду скарг.

Держави-члени ЄС мають виразити зацікавленість у підвищенні якості перенесення й упровадження норм Спільноти у національне законодавство, заохочувати національні суди грати більш активну роль у контролі за дотриманням норм Спільноти. Вони мають збільшити

можливість врегулювання суперечок через мережі уповноважених із прав людини чи медіаторів.
--

3.3 Внесок ЄС у світове врядування

Пропозиції у Білій Книзі були наведені всупереч контексту розширення, але вони також роблять корисний внесок у світове врядування. Першим кроком ЄС має бути успішне реформування врядування вдома для того, щоб збільшити можливість для змін на міжнародному рівні.

Цілі миру, розвитку, працевлаштування та соціальної справедливості, які переслідував Європейський Союз, також мають бути популяризовані поза його межами, задля їх ефективного досягнення як на Європейському, так і на світовому рівнях. Це відповідає сподіванням громадян на впливову роль ЄС на світовій арені. Успішні міжнародні заходи укріплюють відчуття Європейської особистості та важливість загальних цінностей в ЄС.

Уживаючи принципи ефективного врядування до глобальної відповідальності ЄС, Європейський Союз має бути більш доступним для урядових та неурядових зацікавлених сторін з інших частин світу. Це вже є частиною стратегії сталого розвитку, але це має йти пліч о пліч із зобов'язаннями таких сторін щодо їх представництва та їх прийняття своїх зобов'язань у відповідності до світових проблем. Європейський Союз має враховувати світовий вимір, оцінюючи вплив політики, встановлюючи орієнтири для проведення експертизи, та шляхом більш орієнтованого на активність підходу у міжнародних зв'язках.

Вивчивши світовий напрям більш ґрунтовно, ЄС буде більш упевнено поводити себе на міжнародних переговорах. ЄС слід покращити ефективність та законність вироблення світових норм, працювати над модернізацією та реформуванням міжнародних та багатосторонніх установ як засобу довготривалості. Ціллю має бути підвищення ефективності та використання сил багатосторонніх установ. В короткій перспективі, ЄС слід налагоджувати партнерські контакти з іншими країнами задля популяризації більшої кооперації та співпраці між заходами існуючих міжнародних організацій та підвищення їх прозорості.

Міжнародні заходи мають бути доповнені новими інструментами. Багато ідей у цій Білій Книзі можуть бути опротестовані на світовому рівні, такі як рівний огляд прогресу, досягнутому у відповідності з цілями, що є міжнародно погодженими, чи розвиток корегулятивних рішень, які займаються аспектами нової економіки. Як у ЄС, такі підходи мають доповнювати успішні елементи міжнародного публічного права, особливо Світової Організації Торгівлі та Міжнародного Суду.

Задля досягнення цих цілей, ЄС потрібно більше одностайності. Йому слід посилити своє представництво в міжнародному та регіональному форумах, включаючи ті, що стосуються економічного та фінансового врядування, навколишнього середовища та антимонопольної політики. Часто важливі

покращення можуть та мають бути зроблені у відповідності до діючого Договору, вони суттєво покращать наочне бачення того, що ЄС робить на міжнародному рівні. В деяких сферах, як фінанси, зміна в Договорі є необхідною.

Пропонована дія	<p>Комісія буде:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Покращувати діалог з урядовими та неурядовими представниками третіх країн у процесі розробки законопроектів щодо міжнародного напрямку. - Популяризувати використання нових інструментів на світовому рівні як доповнення до "твердого" міжнародного права. - Ініціювати обговорення у 2002 році того, як ЄС може долучитися до усесторонньої реформи міжнародних установ та покращити співробітництво та відкритість міжнародних організацій. - Запропонувати огляд міжнародного представництва ЄС згідно з існуючою Угодою задля частішого одностайного висловлення та представити зміни на наступній Міжурядовій Конференції.
-----------------	--

3.4 Переорієнтовані політика та установи

Пов'язання Європейський Союз та його громадян означає визначення чіткої політики та цілей у контексті загального бачення, куди прямує ЄС. Людям потрібно краще розуміти політичний проект, який забезпечує Європейський Союз.

Завдання не з легких. Поступова інтеграція, яка характеризує розвиток ЄС, показала тенденцію до розділення політики на галузеві напрямки з різними цілями та інструментами: через якийсь час здібність забезпечити злагодженість зменшилась. Теперішні робочі методи Інституцій та відносини між державами-членами ЄС не дають можливості показати потрібне лідерство.

Як часткове вирішення, ЄС упровадив перехресні політичні порядки денні, такі як розроблені у Тампері (1999 р.) щодо питань свободи, безпеки та справедливості; у Лісабоні (2000 р.) з порядком денним щодо економічного та соціального продовження строку дії до 2010 року; чи в Гетеборзі (2001 р.) з порядком денним щодо стратегії сталого розвитку.

Але ще багато чого треба зробити. Інституції та держави-члени ЄС мають працювати разом для того, щоб виробити загальну політичну стратегію. Задля цієї мети їм слід вже переорієнтувати політику ЄС та адаптувати роботу Інституцій у межах діючої угоди.

Переорієнтація політики ЄС

Упровадження євро та розширення ЄС будуть каталізаторами фундаментальних змін. Скоро євро стане реальністю у кишенях людей та збільшить наочне бачення Європейського Союзу в своїх межах та у світі. Розширення підніме особливі питання в контексті великого розриву між багатими та бідними країнами. Воно принесе нові виклики менеджменту зовнішніх кордонів ЄС та відносинам із нашими майбутніми сусідами.

Переорієнтація політики означає, що ЄС слід чіткіше визначити його довгострокові цілі. Це може, зважаючи на загальну ціль сталого розвитку, включити покращення людського капіталу, знань та вмінь; посилити і згуртування, і конкуренцію; постання проблем навколишнього середовища; підтримку територіального різноманіття; та зробити внесок до регіонального миру та стабільності. Покращена орієнтація допоможе впроваджувати реформу політики при підготовці для успішного розширення та забезпечити, що розширення ЄС не призведе до послаблення чи розбавлення існуючої політики.

У встановленні пріоритетів та забезпеченні згуртування, Інституції мають запобігти прийняттю рішень щодо вибору політики задля вирішення довгострокових проблем на основі короткострокового мислення. Це є дійсним ризиком у майбутній інституційній реформі, важливі вибори політики, неправильне використання бюджетних коштів та розширення можуть співпасти. Це може зменшити здатність ЄС показати своє лідерство через згуртоване бачення майбутнього. ЄС також слід продовжувати запевняти, що в нього є адекватні ресурси для виконання поставлених задач.

Всередині комісії були зроблені важливі кроки для посилення спроможності стратегічного планування та визначення політики як одного із трьох стовпів адміністративної реформи. Вони відображені у визначних подіях кожного року, що сприяють політичним дебатам у межах системи п'ятирічних стратегічних цілей Комісії:

- Щорічна Стратегічна Політика Комісії на початку кожного року фокусується на визначенні стратегічних пріоритетів на 2 – 3 роки. Вона дає можливість встановлення середньострокових термінів, більш однотайного підходу, та надає важливу перевірку обставин задля забезпечення наявності необхідних ресурсів.
- Президент Комісії у своїй щорічній Заяві Союзу звертається до Європейського Парламенту, підводить підсумки прогресу, досягнутому по стратегічним пріоритетам та інформує про нові проблеми, що виникнуть. Ця заява доповнюється щорічним Спільним Звітом до Весняної зустрічі Європейської Ради, в якому висвітлюються економічна, соціальна та екологічна політика.
- У додатку до цього, з 2002 року, щорічний звіт щодо імплементації Амстердамського Протоколу про Субсидіарність та Пропорційність буде орієнтуватись на основні цілі політики Європейського Союзу. Він буде

досліджувати ступінь, якого ЄС досягнув у принципах пропорційності та субсидіарності переслідуючи свої основні цілі.

Однак спроби структурувати краще обговорення політики одностайності мають будуватись на діалозі між Інституціями на основі майбутніх цілей та пріоритетів для ЄС. Роль Комісії в ініціюванні політики та управлінні довгостроковим порядком денним може бути особливо ефективною у підготовці Європейської Ради. Ці самміти, які зараз проходять чотири рази на рік, збирають п'ятнадцять голів держав та урядів, Президента Комісії.

Рада Європи має грати більш важливу роль у визначенні стратегічного напрямку для ЄС у партнерстві з Комісією. Вона не має займатись щоденними подробицями політики ЄС. Вимоги до консенсусу у Раді Європи часто стають заручниками національних інтересів у сферах, де Рада могла б і мала б вирішувати питання кваліфікованою більшістю голосів держав-членів ЄС. Це один із прикладів помилок Ради для прийняття політичної відповідальності за прийняття рішень методом Спільноти.

Переорієнтація установ

Для виконання кращої політики, ЄС має надати друге життя методом Спільноти. Усі мають сконцентруватись на їх основних задачах: Комісія ініціює та виконує політику; Рада та Європейський Парламент вирішують питання законодавства та бюджету – по можливості Рада використовує метод голосування кваліфікованою більшістю, Рада виконує політичне орієнтування, а Європейський Парламент контролює виконання бюджету та політики ЄС.

Це означає зміни у порядку роботи Інституцій. Багато чого може бути зроблено вже зараз у короткі строки без доповнювання існуючого Договору. Потрібна більша спроба забезпечити послідовності того, що робиться в різних галузевих Радах. Рада Міністрів, особливо Рада Загальних Справ, що складається з міністрів закордонних справ, втратила здатність надавати політичне орієнтування та бути арбітром між галузевими інтересами, особливо, коли це вимагає вирішувати конфлікти між внутрішніми департаментами через те, яку позицію слід займати щодо пропозицій ЄС. Деякі зміни до системи роботи Ради вже були внесені. Президентські висновки Гетеборгської Європейської Ради знов закликали до “ефективної координації між різними підрозділами ради”. Консенсусом є те, що прогрес занадто повільний.

Час визнати, що ЄС перейшов від дипломатичного до демократичного процесу, із політикою, що глибоко сягає національних суспільств та щоденного життя. Рада має розвивати свою спроможність координувати всі аспекти політики ЄС як у Раді, так і в державах-членах ЄС. Це надасть можливість Раді переорієнтувати її активність на визначення цілей та більш ефективне спостереження за їх досягненням.

Європейський Парламент та всі національні парламенти ЄС та країни, що хочуть приєднатись до ЄС, мають бути більш активними у стимулюванні публічного обговорення майбутнього Європи та її політики.¹⁹ Зв'язок між змінами на національному рівні, політикою ЄС та світовим розвитком має обговорюватись у національному контексті та в кожному національному парламенті. Комісії слід заохочувати публічні обговорення, спільно організовані Європейським та національними парламентами, щодо політики ЄС. Більше того, Європейському Парламенту слід посилити контроль щодо виконання політики ЄС та бюджету. Це означає відхід від існуючого наголошення на детальному обліку до більш політично-орієнтованого контролю щодо політичних цілей. Сфери, де спільне рішення має бути використане, мають бути розглянуті задля посилення ролі Європейського Парламенту.

Комісія має сконцентруватись на її зобов'язаннях, викладених у Договорі щодо політичної ініціативи; дотриманню Договору; та міжнародному представництві у Спільноті. Заходи, запропоновані в цій Білій Книзі, включаючи посилений діалог із Європейською та національною асоціацією регіональних та місцевих урядів, краші і більш відкриті консультації правового суспільства, краще використання експертних порад та кращий вплив оцінювання допоможуть покращити якість нормативних проектів.

Зв'язок між Європейським та світовим врядуванням має привести до більшої однаковості всередині ЄС. Пріоритизація розглядання скарг щодо права Спільноти максимізує вплив роботи Комісії як гаранта Договору.

Пропозиції спрощення законодавства Спільноти надалі, краще регулювання через більшу різноманітність політичних інструментів та їх варіативне використання, а також через використання тристоронніх контрактних угод, що покращать якість політичного виконання. Використання практики регулятивних агенцій, яке збільшилось, забезпечить краще виконання та використання політики в окремих випадках. Це також обмежить можливість використання ресурсів Комісії у надто технічних задачах. В тому ж дусі, Комісія вже запропонувала комунікацію та регулювання, встановлюючи систему роботи “виконавчих” агенцій під контролем Комісії. Це означає більше використання зовнішніх виконавчих агенцій, ніж ресурсів Комісії по управлінню витратними програмами.

Також має стати більш зрозуміло, хто відповідає за виконання політики. Це становить передумову для більшої відкритості системи ЄС та звітності всім Європейським громадянам.

Головний обов'язок для виконавчої політики та законодавства шляхом адаптування імплементації постанов та рішень зазвичай покладений на Комісію. Умови, в яких Комісія адаптує ці виконавчі заходи мають бути переглянуті.

¹⁹ Держави-члени ЄС мають обмінюватись кращими надбаннями та досвідом виконання Протоколу Амстердамської Угоди щодо ролі національних парламентів у Європейському Союзі.

Врешті-решт, це має призвести до ситуації, у якій

- законодавство визначає умови та межі, в яких Комісія виконує виконавчу роль
- простий законодавчий механізм дозволяє Раді та Європейському парламенту як законодавцям спостерігати та контролювати дії Комісії відповідно до принципів та політичних орієнтирів, що закріплені у законодавстві.

Ця зміна зробить прийняття рішень простішим, швидшим, легшим для розуміння. Вона покращить підзвітність, допомагаючи Раді та Європейському Парламенту робити політичні судження стосовно того, як добре проходить виконавчий процес.

Якщо ці орієнтації будуть відповідати потребі обслуговувати існуючі комітети, особливо регулятивний та управлінський комітети,²⁰ вони будуть винесені на обговорення. Також огляд існуючих комітетів буде виконаний та оцінене їх подальше існування. Ця оцінка має взяти до уваги потребу в експертних консультаціях для впровадження політики ЄС.

Таке регулювання відповідальності Інституцій, даючи контроль виконавчої компетенції двом законодавчим установам та переглядаючи існуючі регулятивний та управлінський комітети, торкнулось делікатного питання балансу влади між Інституціями. Це має призвести до переробки статті 202 Договору, що дозволяє Комісії самостійно накладати певні вимоги під час виконання виконавчої ролі. Ця стаття застаріла, враховуючи процедуру спільного рішення, що ставить Раду та Європейський Парламент на рівні позиції, приймаючи до уваги використання законодавства у різних сферах. Як наслідок, Рада та Європейський Парламент мають грати рівні ролі у контролі того, як Комісія виконує свої виконавчі обов'язки. Комісія планує представити роздуми на цю тему на наступній Міжурядовій Конференції.

²⁰ Комітети складаються з адміністрацій держав-членів, допомагаючи Комісії виконувати повноваження щодо впровадження (див. рішення 1999/468/ЄС, "комітологічне" рішення)

Пропонована дія	<p><u>Комісія</u> буде:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Використовувати своє право ініціативи фокусувати більш ретельно на політиці згуртованості та визначенні довгострокових цілей, що базуються на існуючих заходах стратегічного планування та звітності. - Навести на наступній Міжурядовій Конференції пропозиції щодо переорієнтації виконавчої відповідальності на Комісію, залишаючи основний контроль за використанням виконавчих повноважень за Радою та Європейський Парламентом. - Рада має покращити координацію між своїми різними підрозділами, свою здатність політичного орієнтування та можливість поєднувати заходи ЄС та держав-членів ЄС. - Європейська Комісія має сконцентруватись на стратегічних цілях. - Європейський та національні Парламенти мають грати центральну роль у стимулюванні публічних обговорень майбутнього Європи та її політики.
------------------------	---

IV. ВІД ВРЯДУВАННЯ ДО МАЙБУТНЬОГО ЄВРОПИ

Перед Союзом стоїть виклик оновлення Європейського політичного процесу. Питання, що були підняті, та відповіді, що були надані у цій Білій Книзі, пов'язані з цим оновленням. Це видання починає процес боротьби розчаруванням багатьох громадян ЄС. Відчуження від політики – це не лише Європейська проблема, вона актуальна як на світовому, так і національному і місцевому рівнях. Але для Союзу вона становить особливий виклик. Беручи до уваги сучасний глибокий рівень інтеграції, громадяни мають такі ж очікування від Союзу, як і від національної влади та політичних інституцій. Союз, в свою чергу, не може розробляти і впроваджувати політику як національний уряд, він має будувати партнерські зв'язки і покладатися на багатьох агентів. Очікування громадян мають бути виправдані іншим чином.

Наші загальні цілі базуються на простому принципі, який керував Європейською інтеграцією з того часу як була заснована Європейська Спільнота: об'єднувати людей Європи, повністю поважаючи особисту національну ідентичність. Пропоновані реформи можливі лише якщо Союз повернеться до первинного духу Договорів ЄС та застосує усю гнучкість, що вони пропонують.

Пропозиції, викладені у цій Білій Книзі базуються на п'яти політичних принципах – **відкритості, участі, підзвітності, ефективності та злагодженості**. Ними має керуватися Союз при організації своєї роботи та при просуванні реформ в рамках існуючого Договору. Вони також дають сигнали щодо дебатів про майбутнє Європи. Разом вони дозволяють краще використовувати принцип пропорційності і субсидуарності. Це відображено, наприклад, у вазі, що її надала ця Біла Книга застосуванню вірної комбінації інструментів для впровадження політики, що відповідають цілям, які переслідуються, та використанню контрактів для кращого пристосування до місцевих умов.

Базуючись на цих принципах, пропозиції, викладені в цій Білій Книзі:

- **Змінити структуру відносин ЄС із громадянським суспільством.** Створення кодексу поведінки при проведенні консультацій визначить обов'язки та покращить відповідальність усіх сторін, що беруть участь у консультаціях. Це покращить діалог та додасть відкритості організованому громадянському суспільству.
- **Дозволять краще використати навички та практичний досвід регіональних та локальних агентів.** Насамперед це є актуальним для національних урядів, із їх національними конституційними та адміністративними угодами. В той же час Союз має у більш повному обсязі використовувати існуючий потенціал гнучкості для покращення впровадження Європейської політики на місцях.
- **Зміцнять громадську довіру до того, яким чином при творенні політики застосовуються експертні поради.** Мультидисциплінарна система експертної оцінки ЄС буде відкрита до громадської оцінки та дискусій. Такий крок є необхідним для розв'язання проблем, ризиків та етичних питань, що створені наукою та технологією.
- **Покращать розуміння цілей політики ЄС та ефективність політики ЄС** шляхом комбінування формального законодавства, незаконодавчих та саморегулятивних підходів для кращого досягнення цих цілей.
- **Створять умови для заснування регулюючих органів ЄС.** Ці органи можуть посилити ефективність та прозорість права ЄС в очах як бізнесових структур, так і громадськості, досягаючи рішень по найбільш складних і технічних питаннях при кращій участі зацікавленого кола осіб.
- **Змінити ролі та обов'язки кожної з Інституцій.** Це повинно призвести до того, що політичні лідери та Інституції з відповідальністю відноситимуться до рішень, які приймає Союз.

Описані заходи не обов'язково потребують створення нових Договорів. Це, у першу чергу, **питання політичної волі** і є частиною більш великого процесу. Зміна способу, у який працює Союз, вимагає участі не тільки Комісії, але й інших зацікавлених сторін, особливо Ради, Європейського Парламенту, держав-членів ЄС та громадян ЄС.

Змінюючи систему врядування вдома, Союз кращим чином зможе робити свій внесок у світове врядування. Світові інституції мають вирішувати проблеми, що хвилюють багатьох.

Нові пріоритети Європейських Інституцій

Але що насправді зміниться, якщо ці пропозиції будуть прийняті до уваги? В центрі пропонованої реформи врядування лежить зміна пріоритетів Інституцій – Комісії, Ради та Європейського Парламенту. Це повинно призвести до:

- Більш цільового використання Комісією свого права ініціативи. Краще консультування та залучення громадськості, а також більш відкрите використання експертних порад та новий підхід до середньотермного планування дозволить більш критично оцінювати вимоги Інституцій та кола осіб, що мають спільні інтереси у нових політичних ініціативах. Це допоможе вживати заходів, що у кращий спосіб відображають загальноєвропейський інтерес.
- **Повернення законодавства ЄС до своїх основних принципів та рамок, у яких вони мають бути реалізовані.** Біла Книга демонструє, як Рада та Європейський Парламент можуть краще сфокусувати свої зусилля у політичному напрямку та змісту політики, залишаючи її впровадження органам виконавчої влади. Але в той же час, обидві Інституції мають бути в змозі контролювати спосіб, у який Комісія справляється зі своїми виконавчими обов'язками.
- **Кращого залучення національних агентів у формування, застосування та виконання норм і програм Спільноти.** Цього можна домогтися пропозиціями щодо встановлення діалогу, децентралізації, більш тісного співробітництва між адміністраціями, та більш ефективного дотримання права Спільноти. Більше того, чим активнішою буде участь національних та регіональних агентів у Європейській політиці, тим краще вони будуть підготовлені до інформування громадськості про цю політику.

Така зміна пріоритетів інституційних ролей є важливим кроком у підготовці та управлінні вдалим розширенням.

Оновлений метод Спільноти як модель для майбутнього

Як пропозиції, викладені у цій Білій Книзі, так і перспектива наступного розширення веде у одному напрямку: **відродження методу Спільноти**. Це означає забезпечення того, що Комісія пропонує та виконує політику, Рада та Європейський Парламент приймають рішення, а національні та регіональні агенти долучаються до політичного процесу ЄС.

Метод Спільноти ефективно слугував Союзу майже півстоліття. Його можна використовувати і надалі, але він потребує оновлення.

Розглядаючи наслідки кращого Європейського врядування у рамках Інституцій, Біла Книга торкається проблеми майбутнього Європи. Реформування Європейського врядування також окреслює те, як буде змінено Договір на наступній Міжурядовій Конференції – вона представляє модель політичної організації Союзу у майбутньому:

- При поділі влади між законодавчою та виконавчою гілками варто користуватися моделями національних демократій. На Європейському рівні, розділення цих двох ролей дозволяє краще слідувати принципам пропорційності і субсидиарності. В контексті поступового розширення сфер, у яких рішення приймається спільно Радою та Європейським Парламентом (так звана процедура погодження рішення), обидві Інституції мають грати рівні ролі. Наразі це не передбачено Договором. У той же час, чіткий розподіл ролей дозволить Комісії краще виконувати свої виконавчі обов'язки.
- Союз потребує **чітких принципів, які визначають компетенцію Союзу та держав-членів ЄС**. Це, по-перше, дасть відповідь на питання громадськості "хто що робить у Європі?" Для відповіді на це питання необхідне досягнення спільного погляду на проблему розподілу обов'язків. Біла Книга змалювала Європу, що активно розвивається, Союз, що базується на багаторівневому врядуванні, у якому кожен агент робить свій внесок, у відповідності до своїх можливостей для досягнення спільного успіху. Проблемою є те, що у багаторівневій системі важко встановити чіткі правила стосовно того, що входить у компетенцію кожної зі сторін, а не як вона поділена між сторонами, оскільки в інтересах усіх держав-членів ЄС та громадян Союзу буде застосування лише інклюзивного підходу.

Біла Книга, розпочинаючи цей процес, відповідає на очікування громадян Союзу. Такий процес має надати громадянам змогу побачити у Союзі інструмент для впровадження необхідних змін. Обговорення цих реформ має продовжуватися: вони мають доповнюватися більш широким процесом конституційної реформи, яку ініціюватиме Європейська Рада у Лаекені – процес, у якому Комісія буде брати активну роль.