

ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНОЇ КООРДИНАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

Роботу виконано на кафедрі міжнародних комунікацій та політичного аналізу СНУ імені Лесі Українки

Розглянуто інституційну базу та систему адміністративної координації Польщі у процесі вступу до Європейського Союзу в аспекті європейської інтеграції України.

Ключові слова: європейська інтеграція, Польща, Україна, Європейський Союз, інституції, координація.

Fedoniuk S. V. Polish Experience of Administrative Coordination of European Integration for Ukraine. Institutional framework and the system of administrative coordination in Poland accession process to the European Union in terms of European integration of Ukraine are considered.

Key words: European integration, Poland, Ukraine, European Union, institutions, coordination.

Актуалізація перспективи вступу України до ЄС після набрання чинності Угоди про асоціацію, упровадження безвізового режиму з ЄС та інших подій, що дають підстави говорити про посилення інтересу до питання потенційного членства, дає змогу ретельнішого вивчення досвіду успішного приєднання до Співтовариств. Польща була таким прикладом від початку 1990-х років і до моменту вступу. Розглядаючи сьогодні Польщу в багатьох аспектах як зразок для упровадження проєвропейських реформ, доцільно вивчати досвід країни у різних сферах. Важливі питання в цьому аспекті – ефективне інституційне забезпечення координації процесу на національному рівні й сама процедура вступу, аналіз яких становить предмет дослідження, розглянутий у світлі нових євроінтеграційних перспектив України.

Головним завданням інституційного будівництва було забезпечення європеїзації (відповідності до вимог перспективного членства у ЄС) адміністративної системи країни й гармонізація права. Як й інші країни ЦСЄ, Польща послідовно розбудовувала організаційно-правові системи інтеграції з ЄС, починаючи вже з Європейського договору (про асоціацію з ЄС – підписаний 16 грудня 1991 р., увійшов у дію 1 лютого 1994 р.), де, як і в українській угоді, визначалися відповідні інституції, які утворювалися для забезпечення його реалізації (частина ІХ) – Рада асоціації, Комітет асоціації та Парламентський комітет Асоціації.

З моменту набрання чинності Європейського договору суттєво активізовано роботи щодо пристосування польського права до права ЄС. У 1995 р. уряд Польщі прийняв постанову № 133/95 щодо реалізації зобов'язань, у зв'язку із реалізацією Договору, у сфері адаптації польського права до правових стандартів ЄС, а окремі інституції були зобов'язані підготувати розпорядки робіт із гармонізації правових норм.

Проте основний обсяг робіт щодо перегляду права виконано після початку переговорів про членство (31 березня 1998 р.). Належало прийняти понад 180 законів, котрі допасовували польське право до вимог ЄС, що зачіпало інтереси різних економічних і суспільних груп, вимагало чіткої діяльності уряду, який готував проекти законів, при стабільній роботі парламентської більшості. Щоправда, від самого початку ефективність гармонізації була низькою – у 1998 р. Сеймом прийнято лише 9 гармонізованих законів, а в 1999 р. – 26 (із 35 поданих урядом) і звіт Єврокомісії 1999 р. про стан підготовки до членства був досить критичним, містивши значну кількість зауважень у частині гармонізації права. У цьому звіті стан правової підготовки за більшістю напрямів оцінювався як «слабкий» або «обмежений» [4]. Після критики Комісії, вже від початку 2000 р. робота щодо гармонізації значно поживалася, не в останню чергу також завдяки діяльності та особистим якостям тодішнього прем'єр-міністра (Єжи Бузек), який визначив гармонізацію головним пріоритетом діяльності уряду й почав щомісяця скеровувати до сейму понад 10 законопроектів (від січня до квітня 2000 р. надійшло загалом 34 проекти) [1]. Важливу роль у цьому процесі відіграло інституційне та кадрове забезпечення.

Для Польщі загалом була характерна вертикальна схема координації під керівництвом офісу прем'єр-міністра. Головну роль у координації процесу євроінтеграції відіграло Управління Комітету європейської інтеграції (УКЄІ), утворене у 1996 р. й яке до 2001 р. очолював держсекретар, призначений прем'єр-міністром. Номінально функції зазначеного управління перетиналися із завданнями МЗС та значною мірою – із компетенцією Головного неогоціатора, який підпорядковувався шефові уряду. Таке перекриття повноважень негативно відбивалося на ефективності переговорного процесу й після парламентських виборів 2001 р. польська інституційна система євроінтеграції була зміщена від офісу прем'єра до зовнішньополітичного відомства (йдеться передусім про перепідпорядкування переговорного департаменту). Проте Комітет європейської інтеграції залишився у віданні прем'єра й, по-суті, являв собою квазіміністерство й надалі відповідав за координацію іноземної допомоги.

Першопочатково Комітет європейської інтеграції був утворений для координації процесу гармонізації й виконання *acquis*. По-суті, це – головний орган державної адміністрації (утворений на основі закону про Комітет європейської інтеграції від 8 серпня 1996 р.) у справах координації та програмування політики інтеграції Польщі з ЄС. Комітет об'єднував прем'єр-міністра (голова), міністрів: закордонних справ, внутрішніх справ, економіки, фінансів, державного казначейства, охорони середовища, праці, сільського господарства, юстиції.

Серед завдань Комітету (координація процесів адаптації та інтеграції Польщі до ЄС, співробітництво з Європейською Комісією щодо реалізації програми інтеграції, співробітництво із самоврядними організаціями щодо їх участі в інституційних структурах ЄС, вирішення певних завдань щодо національної безпеки та оборони, представлення Раді міністрів адаптаційних й інтеграційних програм, проектів розподілу фінансових засобів зарубіжного походження) важливе місце посідала робота щодо адаптації та гармонізації законодавства й інституційно-виконавчої системи. Комітет був ініціатором і координатором усіх дій щодо адаптації у сфері правових інституцій, оцінював відповідність правових актів до права ЄС, представляв Раді міністрів проекти правових актів щодо адаптації та інтеграції та висновки щодо перебігу реалізації адаптаційних програм й інтеграційного поступу.

Виконавчим органом Комітету було Управління Комітету європейської інтеграції (УКЄІ), яким у період підготовки до вступу в ЄС керував голова Ради міністрів. До складу УКЄІ входили департаменти: Європейського права, Інтеграційної політики, Координації та моніторингу закордонної допомоги, Перекладів, Економічного й соціального аналізу, Зв'язків із громадськістю та

європейської інформації, Європейської документації, Управління справами Комітету європейської інтеграції, Європейської освіти.

Окремим серйозним завданням УКЄІ було забезпечення міжвідомчої координації – ефективна реалізація необхідних правових змін, а також інших адаптаційних заходів, пов'язаних з інституційною підготовкою, що вимагало чіткої взаємодії усіх інституцій, відповідальних за окремі завдання й було особливо важливо в аспекті погоджувальних дій як на урядовому, так і парламентському етапах. Прийняття Радою міністрів рішення про завершення робіт щодо гармонізації з європейським законодавством у 2001 р. вимагало дотримання термінів усіма міністерствами й центральними відомствами.

УКЄІ також забезпечувало обґрунтування дій щодо набуття членства в ЄС на поглибленій стратегії, що спиралася на детальний аналіз витрат і доходів, пов'язаних із цим процесом, оскільки вигоди від членства значною мірою залежали від порядку й часу адаптаційних заходів [3]. Завданням УКЄІ було складення порядку цих дій на основі аналізу на при співпраці міністерств і відомств.

Головним завданням УКЄІ було прискорення роботи над гармонізацією польського права з правом Співтовариств, оскільки масштаб змін у польському праві вимагав напруженої праці уряду та парламенту над проектами європейських законів, через створення спеціального інструменту координації, яким була Національна програма підготовки до членства Польщі в ЄС та упровадження спеціальної процедури реалізації таких проектів.

Найбільш активну роль у координації процесу підготовки до членства УКЄІ відіграє з початку 2000 р., коли в результаті критики з боку Єврокомісії темпів адаптації законодавства після майже півторарічної перерви врешті призначено керівника Управління а також кваліфікованого фахівця, відповідального за гармонізацію польського права й контакти з парламентом щодо інтеграції у самому Управлінні й утворено спеціальний Департамент перекладів із метою покращення якості роботи з польськими версіями європейських нормативних актів [2]. Як результат, УКЄІ повністю виконав свою місію.

Після вступу Польщі до ЄС УКЄІ, який названо Європейським секретаріатом, зосередив свою діяльність на таких завданнях: участь у творенні та впровадженні європейського права, координація підготовки проектів інструкцій на засідання Ради ЄС, COREPER-у I і COREPER-у II, моніторинг роботи в комітетах і робочих групах ЄС, репрезентація перед Верховним судом ЄС, управління членськими фондами, аналіз нових явищ, стратегій і тенденцій в ЄС (як-от Лісабонська стратегія), підготовка висновків щодо правових і програмних документів, інформаційна робота тощо.

Серед інших інституцій, причетних до процесу гармонізації у Польщі, відмітимо Національну раду з європейської інтеграції та Комісію європейського права, яка функціонувала з липня 2000 р. до жовтня 2001 р.

Національну Раду з європейської інтеграції утворено у 1999 р. й до завершення переговорів про вступ вона включала 47 експертів із різних наукових установ, неурядових організацій тощо, які розробляли передусім питання стратегії інтеграції та підтримували прем'єр-міністра.

Комісія європейського права була парламентською інституцією, утвореною з ініціативи уряду через необхідність посилення роботи щодо адаптації польського права до вимог ЄС та надання цій роботі пріоритетного значення.

10 липня 2000 р. між керівниками Сейму, Сенату та Ради міністрів укладено відповідну угоду й прийнято декларацію, у якій уряд і парламент зобов'язалися інтенсифікувати взаємну співпрацю й посилити координацію дій для впровадження *acquis communautaire*. Для реалізації цих завдань і надання відповідного рангу процесові становлення права відповідною ухвалою Сейму утворено зазначену комісію, до складу якої увійшло 44 депутати, що представляли усі фракції. Комісія

розглядала проекти законів, якими польське право адаптувалося із європейським, зокрема інтегральні, якими гармонізувалося декілька галузей права й такі, які пристосовували до спільнотного регулювання окремі галузі права.

При розгляді гармонізованого законодавства Комісія європейського права була зобов'язана співпрацювати з Комітетом європейської інтеграції, який мав право надавати письмові висновки щодо кожного проекту з власної ініціативи, або на подання Комісії.

Для України характерна суттєво інша ситуація – на відміну від Польщі відсутня формальна перспектива членства. Проте є досвід тривалої підготовки асоціації, який може бути успішно використаний. Із 2014 р. відбувається чергове реформування «євро інтеграційної» інституційної бази. На рівні Кабінету міністрів, віхою стало утворення Урядового офісу з питань європейської інтеграції, концепція якого, вочевидь, розроблялася й втілювалася за безпосередньої участі його першого директора (Н. А. Гнидюк) і який, гіпотетично, міг би виконувати роль, подібну до УКЄІ в Польщі.

Сьогодні ж можна констатувати відсутність досить потужного центру урядової координації політики європейської інтеграції на рівні виконавчої влади, адже в цьому немає нагальної потреби. Фактично, окрім спеціалізованих підрозділів МЗС, на державному рівні функціонує служба Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України, посади заступників міністрів із питань європейської інтеграції при міністерствах закордонних справ, юстиції, фінансів, відповідні департаменти при міністерствах тощо. Натомість у структурі Секретаріату кабміну діє вже Урядовий офіс із питань європейської та євроатлантичної інтеграції з управлінням координації відносин України з ЄС у складі.

Фактично, сьогодні в Україні функціонує достатня система для забезпечення європейської інтеграції держави на рівні та в рамках, визначених Угодою про асоціацію. Проте реалізація мети – набуття членства в ЄС й її послідовне втілення на фоні політичних і геополітичних змін у Європі врешті приведуть до нового етапу відносин з Європейським Союзом із конкретизованою перспективою членства. На цьому етапі, очевидно, доцільно буде скористатися польським досвідом – як із адаптацією моделей та рішень щодо адміністрування та координації, так і з залученням кадрових ресурсів.

Джерела та література

1. Buras Piotr. Harmonizacja polskiego prawa z prawem UE a sytuacja polityczna po powołaniu rządu mniejszościowego (Cz. 2) / Piotr Buras, Marek A. Cichocki // Raporty i Analizy. – Warszawa : Centrum Stosunków Międzynarodowych, 2000. – Nr 6. – P. 5.
2. Kolejne zmiany personalne w Kancelarii Premiera. Specjalne ustawy europejskie // Rzeczpospolita. – 2000. – 17 czerwca.
3. Kotyński Juliusz. Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego / Juliusz Kotyński. – Warszawa, 2000.
4. Regular report from the Commission on Poland's progress towards accession. – UKIE, 1999.